



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas -

Juan Manuel Ramírez Mora

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública
Maestría en Administración
Bogotá, Colombia
2011

La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas -

Juan Manuel Ramírez Mora

Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Administración

Director:

Ph.D. Germán Enrique Nova Caldas

Línea de Investigación:

Gestión pública

Grupo de Investigación:

Sinergia organizacional

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública

Maestría en Administración

Bogotá, Colombia

2011

*A mis padres por su esfuerzo;
A mis hermanos por su cariño;
A mi esposa por su apoyo;
A mi hija por su amor;
A mis sobrinos por su alegría;
A Dios por guiarme;*

Agradecimientos

Quiero agradecer el apoyo obtenido en todo el desarrollo de la tesis, al Doctor Edgar Enrique Martínez Cárdenas, profesor asociado de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-.

Resumen

El presente trabajo identifica los factores que han impedido en Colombia la implementación de la carrera administrativa como un sistema técnico de gestión del talento humano al servicio del Estado. Para tal fin, se hizo necesario enmarcar la discusión desde el aparecimiento y consolidación del Estado Moderno, caracterizado entre otros elementos, por la presencia de cuerpos burocráticos, organizados en sistemas de carrera profesional; igualmente, por la construcción del Estado de Derecho que significó una ruptura con los sistemas patrimonialistas del Medioevo, limitando el poder del gobernante y su sometimiento a la Ley.

Palabras clave: Burocracia, Función Pública, Carrera Administrativa, Estado, Revolución Gerencial, Patrimonialismo, Flexibilidad Laboral

Abstract

This paper identifies those factors that have not let Colombia implement the administrative career as a technical system to manage the human talent serving the State. In this endeavor, it was necessary to guide the discussion from the beginning and the consolidation of the Modern State, characterized especially by the presence of bureaucratic groups, organized in professional career systems. In addition, such a kind of State reflects the construction of a State of Right which meant a rupture with the medieval hereditary systems, restricting the governor's power and his/her obedience in terms of Law.

Keywords: Bureaucracy, Public Function, Administrative Career, State, Managerial Revolution, Heritage, Labor Flexibility.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de Cuadros	XIII
Introducción	1
1. Descripción del tema de investigación.....	5
2. Objetivos.....	17
2.1 Objetivo general.....	17
2.2 Objetivos específicos.....	17
3. Metodología	19
4. Estado, burocracia y partidos políticos -revolución gerencial o Estado Cívico-	24
4.1 La revolución gerencial	27
4.2 La situación en América Latina	31
4.3 La situación en Colombia.....	36
4.4 Del Estado gerencial al Estado cívico	39
5. El Régimen de carrera administrativa.....	42
5.1 Antecedentes en Colombia	44
5.2 Régimen vigente.....	53
5.3 Cifras de la carrera en Colombia	61
6. La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción	67
6.1 Factores políticos.....	69
6.1.1 Legado colonial	69
6.1.2 El bipartidismo colombiano	71
6.1.3 La corrupción en la administración pública.....	72
6.1.4 El dualismo política-administración	75
6.1.5 Falta de voluntad política	76
6.2 Aspectos de carácter normativo.....	77
6.2.1 Ausencia estructural de un sistema de carrera.....	77
6.2.2 Incorporaciones Extraordinarias.....	78
6.2.3 Los ganadores en los concursos de carrera no son nombrados.....	80
6.2.4 La supresión de empleos o cambio en las características del empleo.....	82
6.2.5 Confusión entre el funcionario y el empleado público.....	82

6.2.6	Derechos adquiridos por los funcionarios incorporados extraordinariamente	83
6.3	Factores económico administrativo	84
6.3.1	Rigidez en la gestión.....	84
6.3.2	Proliferación de <i>carreras</i>	85
6.3.3	Requisitos.....	85
6.3.4	Evaluación del desempeño	86
6.3.5	Nuevas prácticas administrativas de la gerencia pública	86
6.3.6	Flexibilidad laboral	89
7.	Conclusiones	95
A.	Anexo: Guía de entrevista a profundidad	97
	Bibliografía	99

Lista de Cuadros

	Pág.
Cuadro N° 1	
Personal escalafonado en carrera administrativa en Colombia (1961-1982).....	62
Cuadro N° 2	
Inscripción en carrera administrativa período 1982 – 1986.....	63
Cuadro N° 3	
Cargos o empleos del sector oficial del orden nacional.....	64
Cuadro N° 4	
Colombia. Empleo público, por tipo de organización. Década del 90.....	65
Cuadro N° 5	
Servidores públicos por ramas del poder público y otros organismos.....	66
Cuadro N° 6	
Estructura del Estado colombiano.....	68

Introducción

Uno de los debates contemporáneos de mayor vigencia en la gestión del talento humano de las organizaciones públicas gubernamentales, está relacionado con la vigencia y efectividad de la carrera administrativa para la modernización del Estado, la democratización de la sociedad.

Ese debate implica enmarcar la discusión desde el aparecimiento y consolidación del Estado Moderno, caracterizado entre otros elementos, por la presencia de cuerpos burocráticos, organizados en sistemas de carrera profesional; igualmente, por la construcción del Estado de Derecho que significó una ruptura con los sistemas patrimonialistas del Medievo, limitando el poder del gobernante y su sometimiento a la Ley, además, de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de acceder a la función pública teniendo con fundamento exclusivo el mérito de los aspirantes; también significó la garantía efectiva de derechos a los ciudadanos, siendo ésta entonces la tarea fundamental de la burocracia.

Igualmente, el debate ha dejado claro que las realidades institucionales de cada país han sido decisivas a la hora de determinar la efectividad de los sistemas burocráticos en la construcción de sociedades más democráticas e igualitarias. En Europa, por ejemplo fue decisiva la existencia de los sistemas burocráticos no solo para consolidar el Estado, sino para lograr el crecimiento y el desarrollo de dichas sociedades. Además, es demostrable que el gran desarrollo empresarial tuvo también como fundamento la gestión burocrática de dichas organizaciones, encontrando entonces, en contrario a lo que se cree, que los sistemas burocráticos fueron determinantes en la construcción y consolidación de los países de economía avanzadas.

Muy por el contrario, en América Latina, desde el mismo proceso de colonización se implementaron las prácticas patrimonialistas y clientelares como orientadoras de la

gestión pública gubernamental, en las nacientes repúblicas, prácticas que aun hoy se mantienen, aunque erradicadas formalmente del ordenamiento jurídico desde hace ya varias décadas; es decir, existen formalmente unos cuerpos burocráticos, organizados legal y administrativamente, pero se impone en la realidad el régimen clientelista que caracterizan entonces no solo la vida política, sino también la gestión administrativa.

En Colombia es evidente esta realidad latinoamericana, por ejemplo, aunque formalmente la primera Ley de Carrera de Administrativa fue expedida en 1938, es decir, hace más de siete décadas, hasta el año 2004 se intentó realizar un amplio concurso de méritos para ingreso a más de cien mil empleos públicos estatales, el que hasta la fecha no ha podido concluir por la presión ejercida por diversos actores, mediante muy diversos mecanismos, para que se incorporen extraordinariamente, es decir, sin concurso, a quienes vienen desempeñando esos empleos y que obviamente fueron incorporados, en su gran mayoría por relaciones clientelares.

Por ello, al indagar a los expertos consultados en Colombia sobre las explicaciones que pueden darse sobre la dualidad del fenómeno burocrático en la administración pública colombiana, coinciden en reconocer, entre los más significativos los factores de naturaleza política, económico-administrativa y aspectos de carácter normativo.

Finalmente, para algunos investigadores, este debate ha perdido relevancia, toda vez que consideran que la crisis del Estado y de la sociedad latinoamericana, tiene a la burocracia como una de las causas generadoras, considerando por ello necesario, para superar esa crisis, adoptar las diversas estrategias de flexibilidad laboral que se plantean desde los escenarios de la nueva gerencia pública, argumentando que con prácticas empresariales puede subvertirse la ineficiencia que viene caracterizando a las agencias gubernamentales. Es decir, que mientras para los países de economías avanzadas, la burocracia fue instrumento esencial para su consolidación, para los países en desarrollo ésta se convirtió en un obstáculo para lograr no solo la modernidad administrativa, sino también el desarrollo económico y social.

Muy por el contrario, otros autores siguen insistiendo en la necesidad de consolidar el Estado de Derecho y avanzar en la construcción del Estado Social, objetivo que ven difícilmente alcanzable sin la efectiva vigencia, entre otros factores, de una

administración genuinamente burocrática, fundamentada en el mérito y la calidad del servicio de las entidades gubernamentales.

1.Descripción del tema de investigación

“Los servicios de carrera forman parte del modelo burocrático de implementación de políticas, caracterizado por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de administración” (Mascott, 2003a: 1). Los servicios de carrera aparecen y empiezan a consolidarse con el Estado moderno, cuando los funcionarios del rey se convirtieron en servidores del Estado; *“una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad, eran particularmente admiradas”* (Crozier, 1996: 1). En ese sentido, Perry Becke y Theo Toonen señalan que el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos: *“1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; 5) la selección por mérito e igualdad”* (Longo, 2004:71).

Para María de los Ángeles Mascott Sánchez, el modelo burocrático debe establecer, *“ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Estos sistemas, basados en normas más o menos estables y exhaustivas, buscan ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración”* (2003b: 8).

Adicionalmente, el modelo burocrático obliga a los funcionarios a tener neutralidad en sus acciones es decir, a mantener la objetividad e imparcialidad en la labor desempeñada al interior de la administración, *“expresándose en la predisposición a actuar cabalmente en el desempeño de la función, buscando los caminos más apropiados en la obtención de los objetivos legítimos que expresa la política gubernamental, así como en el empeño por prestar el servicio abnegadamente en beneficio de la ciudadanía, al margen de las preferencias subjetivas o políticas”* (Bonifacio, 1995:1).

Con la consolidación del Estado moderno, el modelo burocrático permite que las prácticas clientelistas, patrimonialistas y sistemas de patronazgo existentes por esa época, empiecen a desaparecer de las actuaciones de la administración pública, dando paso a una nueva racionalidad orquestada desde la política pública. *“En el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones). A su vez, lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los clientes privilegiados en los sectores sociales administrados”*. (Guerrero, 2000: 9)

El Estado se vio beneficiado al ser administrado a la luz del modelo burocrático, porque permitió que las necesidades de los ciudadanos fueran atendidas, evitando así desordenes sociales en sus inicios, logrando de esta manera la consolidación del Estado Moderno; De acuerdo a Osborne (2003) el modelo burocrático *“ofrecía buena parte de lo que la gente quería: seguridad y estabilidad; empleos; servicios básicos y estandarizados; y la sensación de que se rendían cuentas, a través de una cadena de mano jerárquica”*.

En los actuales momentos el modelo burocrático es criticado porque no ha podido atender las necesidades de los ciudadanos; *“las principales críticas se centran en la falta de eficiencia y efectividad, altos costos fiscales, burocratismo, rigidez de las políticas de remoción y falta de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos”* (Mascott, 2003b: 9). Por esta razón, se ha generalizado una tendencia en realizar reformas en la gestión de lo público, haciendo énfasis en el cambio del paradigma burocrático a uno de carácter gerencial, que permita atender los cometidos del Estado, bajo los criterios de eficiencia y eficacia. *“La mayoría de países en el mundo han sufrido reformas a sus sistemas de servicio público, pasando de una administración basada en reglas (burocracia), a una gestión pública basada en resultados y el rendimiento, bajo los principios de ética y la conducta en el servicio público”* (Montalvo, 2009: 8).

Teniendo en cuenta los planteamientos del profesor Juan Pablo Guerrero, en su obra consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México, el servicio civil puede considerarse como *“un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan*

el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil". , (Guerrero, 2000:9).

"El servicio civil implica una administración profesional dirigida y controlada, pero no patrimonializada, por la política y protege el empleo público frente a prácticas de padrinazgo y/o clientelismo" (Longo, 2001: 6). Al respecto el profesor Oscar Oszlak (2001:2) señala que las reglas del sistema de servicio civil "garantizan a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial".

El servicio civil de carrera está integrado por los siguientes elementos, los cuales permiten la aplicación de los criterios de mérito, igualdad, desarrollo, estabilidad, desarrollo personal y estímulos:

- *El sistema se basa en un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición para ocupar puestos administrativos. Los concursos buscan garantizar la transparencia y objetividad de la selección del personal.*
- *Precisa de un sistema de formación y capacitación permanente, diseñado de manera diferenciada para satisfacer las necesidades y requerimientos de cada organismo o institución.*
- *Cuenta con un método que permite evaluar el desempeño de los servidores de carrera.*
- *Provee un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto" (Mascott, 2003b: 10-11).*

De acuerdo a Montalvo (2009: 8), los sistemas de servicio público han evolucionado pasando por tres etapas:

- *“La primera es dominada por el sistema de patronazgo que fue sustituido por los servicios de carrera en distintos países.*
- *En la segunda se establece el servicio civil de carrera, cuyo valor predominante es la eficiencia y los derechos individuales.*
- *La última, combina un sistema de patronazgo y el servicio civil de carrera junto con la negociación colectiva con lo que se busca modificar algunas características con el fin de alcanzar la racionalización de los recursos, mayor flexibilidad, etc.” (Montalvo, 2009: 8).*

Estas reformas a los sistemas de servicios públicos se fundamentan en un cambio en la concepción de la administración de lo público, al pasar del control de procesos al control de resultados: *“el argumento sustantivo es que esta autonomía en la gestión de organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución” (Arellano, 2000:2).*

Esta nueva concepción ha generado cambios culturales en los sistemas burocráticos *“desplazándolos del seguimiento de reglas a la creación de valor; de un genérico interés público a la producción de resultados tangibles; de la administración a la producción; de la responsabilidad impuesta a la rendición de cuentas; y del control al apego a normas compartidas” (Longo, 2001:17).*

En Colombia, de acuerdo con Calderón (2004: 6), *“tradicionalmente la preocupación de la gestión humana en el sector estatal colombiano, se ha concentrado en la denominada administración de personal, es decir, en prácticas de relaciones industriales más que en la gerencia del talento humano. La base teórica sobre la cual se fundamenta esa administración de personal es el modelo burocrático”¹*, y en particular, el sistema de

¹ *“La problemática de la burocracia para Weber es complicada por el hecho de que éste utilizó el término con dos significados parcialmente diferentes. Distingue de hecho, la burocracia como concepto general y la burocracia como tipo ideal. En el significado general, burocracia significa simplemente administración por parte de funcionarios. Desde esta óptica la burocracia no está asociada únicamente a la existencia de un poder racional-legal y tampoco es un fenómeno exclusivamente moderno. Weber define, por lo tanto, burocracia incluso en los sistemas administrativos de algunos imperios del pasado (China, antiguo Egipto, Imperio Romano, etc..). Por el contrario, cuando utiliza el término en su segundo significado tipo-ideal (burocracia como*

carrera administrativa², según el cual la eficiencia es determinada, en una amplia medida, por la reglamentación. En este sentido, la gestión de lo público se reduce a la idea de aplicar la Ley, antes que al logro de resultados. *“En lugar de normatividad, hoy debemos esperar de las prestaciones del Estado competitividad y eficiencia. Pero estos objetivos apenas pueden llevarse a cabo con las técnicas de gestión burocráticas de nuestro Estado”* (Mohn, 2000: 79).

El Profesor Calderón (2004: 6) nos recuerda que hasta 1938 el Presidente de la República tenía la facultad de nombrar y remover los funcionarios del gobierno central³, lo que hacía primar los intereses políticos y las recomendaciones, sobre los méritos y las capacidades; convirtiendo la función pública⁴ en *“botín para el grupo dominante y recompensa para pagar servicios en la lucha partidaria”*. (Younes, 1998:158)

Como alternativa a esta situación se expidió la Ley 165 de 1938, *“primer intento en la búsqueda de una administración técnica de los recursos humanos vinculados con la administración pública”* (Calderón, 2004: 9) nacional, que pretendió establecer en el país

aparato administrativo racional-legal) se refiere exclusivamente a la burocracia moderna. En cuanto tal burocracia liga su existencia al nacimiento y desarrollo del Estado y del capitalismo moderno: son los desarrollos políticos y los económicos de la Europa moderna los que, de modo separado pero incluyéndose mutuamente, han llevado a sus máximas consecuencias la racionalización del mundo occidental”. (Martínez E. y Ramírez J., 2004:65).

² La Corte Constitucional en su Sentencia C-733 de 2005, presenta los fines que orientan la carrera administrativa en Colombia. *“En tal sentido, existen unas claras líneas jurisprudenciales en el sentido de que aquélla (i) permite al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados ; (ii) asegura que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado; (iii) permite seleccionar adecuadamente a los servidores públicos y garantiza que no sean los intereses políticos, sino las razones de eficiente servicio y calificación, las que permitan el acceso a la función pública en condiciones de igualdad; y (iv) asegura la vigencia de los principios de eficiencia y eficacia en el servicio público, la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos, así como los derechos subjetivos reconocidos mediante el régimen de carrera administrativa”*.

³ En Colombia, el gobierno central, en el nivel nacional, está conformado por la Presidencia de la República, los Ministerios y los Departamentos Administrativos, es decir, por los organismos que cumplen esencialmente función administrativa.

⁴ Se define como *“el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines”*(C-631 de 1996).

el sistema de carrera administrativa para los diferentes empleos del Estado⁵. *“La citada Ley no se aplicó por falta de voluntad política gubernamental y por la profunda injerencia del clientelismo y del espíritu corporativista de partidos y movimientos políticos que han encontrado, en la burocracia estatal, una fuente prebendaria y un objeto de corrupción”*. (González, 2004: 32)

Posteriormente, mediante el plebiscito de 1957, la carrera administrativa, adquiere el carácter constitucional y su finalidad era la modernización estatal. *“En este orden de cosas, crecimiento y desarrollo económico, modernización del aparato administrativo, y formación científica de los administradores públicos, constituyen factores modernizadores del Estado y de la administración pública”*. (González, 2004: 33)

Seguidamente, se expedirá el Decreto-Ley 2400 de 1968 que regula la administración del personal civil de la rama ejecutiva⁶ y su Decreto reglamentario 1950 de 1973, los cuales ordenaban la carrera administrativa para el orden nacional, excluyendo de esta institución a las entidades territoriales. Sin embargo, y teniendo en cuenta lo expuesto por González (2004: 34), *“...en 1976 fue declarado turbado el orden público y por una errónea interpretación del DASC (ente que administraba la carrera administrativa) acerca de las normas de estado de sitio, la carrera se suspendió”*.

⁵ El tratadista Hans Kelsen (1974) considera como ilimitados los significados que pueden darse de la palabra Estado. Puede afirmarse en general que este concepto hace referencia a la comunidad jurídico-política delimitada espacialmente. En este sentido el tratadista español Francisco de Paula Porrúa Pérez (1966: 18) define el Estado como *“una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano para obtener el bien público temporal”*. Téngase también en cuenta que el Estado *“es un medio para regular la conducta humana. Es un orden legal cuya normas ligan la conducta de los hombres de cierta manera, con preferencias a otras”* (Laski, 1957:20). Igualmente, según Marx, el Estado *“es un órgano de dominación de clases, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esa opresión, amortiguando los choques entre las clases”*. (Lenin, 1970:15).

⁶ Debe tenerse en cuenta, que estas disposiciones normativas no incluían a los organismos de la rama ejecutiva en el nivel territorial, integrado por esta época por los Departamentos, Intendencias, Comisarias, Distrito Especial de Bogotá y Municipios. Sin embargo, estas reglamentaciones si ampliaron el alcance de la carrera administrativa a las entidades del sector descentralizado que como se sabe integran la rama ejecutiva, en especial los establecimientos públicos.

“Después, el gobierno expidió el Decreto 583 de 1984 mediante el cual autorizaba el ingreso extraordinario a la carrera para los empleados que habían sido nombrados sin concurso; debían acreditar los requisitos para el ejercicio de los cargos en los cuales laboraban. Más tarde, la Ley 61 de 1987 introdujo algunas reformas en materia de carrera al Decreto-Ley 2400 de 1968 y autorizó otro ingreso extraordinario”. (González, 2004: 34)

Posteriormente, el constituyente de 1991 consideró importante el tema de la carrera administrativa, por esta razón, en la Constitución de 1991, se establece en el título V (de la organización del Estado), un capítulo dedicado a la Función pública, el cual es desarrollado en diez (10) artículos. En desarrollo de este mandato constitucional se promulgó la Ley 27 de 1992 que permitió regular la carrera a nivel nacional y territorial, pero que adoleció de muchas deficiencias e incongruencias que motivaron al gobierno a tramitar otra norma reguladora de la carrera administrativa en el país que se convirtió en la Ley 443 de 1998, que posteriormente fue declarada inexecutable buena parte de su articulado relacionado con las disposiciones que integraban las Comisión Nacional del Servicio Civil y aquellas que otorgaban competencia a los jefes de las entidades para convocar a concurso a sus empleados.

Esta circunstancia mantendrá prácticamente en interinidad la carrera administrativa ya que ante la inexistencia de un marco normativo que regulara lo relacionado con los procesos de selección, se impuso la provisionalidad como forma de vinculación a la administración pública sin demostración alguna de mérito y vulnerando también la igualdad de los ciudadanos para acceder a los empleos del Estado, hecho que pretende corregirse con la expedición de la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública y en virtud de la cual se viene adelantando el proceso de selección para aproximadamente cien mil empleos a nivel nacional.

La carrera administrativa hasta el presente, siempre ha pretendido ser entonces un sistema técnico de administración de personal que regula los procesos en el sector público: selección (concursos, convocatoria, reclutamiento, pruebas, lista de elegibles y período de prueba); evaluación de desempeño y calificación de los empleados; estímulos y capacitación; y finalmente, el retiro del servicio. Otros aspectos propios de la

administración de personal, que no son tratados por las normas de la carrera, como la remuneración y el régimen laboral, también se encuentran reglamentados por el sistema de administración de personal.

Sin embargo, el hecho de existir “...esta normatividad no es garantía de que la gestión de los procesos de personal haya sido transparente en el país” (Calderón, 2004: 76). “Así pues, teórica y prácticamente, puede existir un servicio civil sin carrera administrativa, como en Colombia, donde existe sólo el primero, pues la carrera administrativa se regula en las normas pero en la práctica no opera”. (Younes, 1998: 177).

Entre las causas para que no opere, se encuentra que “...la intervención política es uno de los factores que más ostensiblemente ha impedido la implantación de los sistemas de servicio civil y carrera administrativa en el país, y persiste aún como obstáculo de todos los esfuerzos sobre el particular.” (Younes, 1998: 162).

Además, la carrera se ha distorsionado con el objeto de mantener en sus cargos a empleados deficientes e incompetentes, tal como lo señala la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997: 26) que en su informe final se refiere a que “...la rigidez laboral del sector público ha ido en detrimento de la consolidación institucional. La defectuosa aplicación de la carrera administrativa ha creado inflexibilidades que estimulan la contratación por fuera de la planta. La calificación de la carrera no ha servido para despedir a los funcionarios ineficientes. Mucho menos para armonizar la planta con los propósitos institucionales.” Y reitera más adelante, “...Contrariando toda lógica administrativa, el Gobierno no cuenta con una política de contratación y de manejo de personal a su servicio. Tanto es así que la información sobre el número de funcionarios no es consistente y menos su remuneración” (112).

Observa la Comisión que “...la proliferación de regímenes especiales⁷ ha ido en detrimento de la movilidad de los trabajadores dentro del sector público, imposibilitando

⁷ Los regímenes especiales son sistemas de carrera creados por el Constituyente para garantizar los principios de igualdad en el acceso al servicio público y del mérito, en entidades que debido a la especificidad de sus funciones, son dotadas, de regímenes diferentes al ordinario, que en

la definición de políticas de carácter general. Los diferentes grupos de trabajadores (jueces, maestros, militares, empleados de impuestos, etc.) encuentran numerosos argumentos para defender la especificidad de su actividad y, por tanto, la pertinencia de su sistema especial” (148).

Finalmente el Informe manifiesta que “....durante la presente década, en el empleo público, se observan dos tendencias: de una parte, desde 1992 un estancamiento, resultado de procesos de reestructuración de algunas entidades públicas, cuyas disminuciones de planta no se reflejaron en reducciones del empleo global debido a la mayor contratación en los sectores de justicia y defensa. De otra, en forma simultánea, el Estado está pagando mejor a sus funcionarios con una tendencia a que el salario promedio del sector público se distancie del industrial, en claro contraste con la situación que se vivía en los setenta y comienzos de los ochenta, cuando el crecimiento de los salarios del sector público era menor al de otras categorías ocupacionales” (149).

Pero así, como hay apreciaciones que se concentran en señalar cuestionamientos al régimen laboral, al régimen salarial y al sistema de carrera administrativa, también existen autores que reconocen la importancia que ha tenido para el país la transición del sistema de botín⁸ a una sistema técnico de servicio civil que con falencias ha llevado a una gradual tecnificación de la función administrativa del Estado, aunque prevalecen efectivamente distorsiones debido a la conflictiva relación que se establece entre burócratas y políticos, generando disfunciones que afectan los intereses ciudadanos y el bienestar de la sociedad en general. Se considera que al menos en países como el nuestro, “...la tarea no es superar la cultura burocrática, inexistente por lo regular entre

principio cubre esencialmente, como ya se ha dicho, a los empleos de la rama ejecutiva del poder público; tal es el caso, entre otros, de regímenes especiales como el que cubre a los funcionarios judiciales, a los empleados de la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación o a la Registraduría del Estado Civil.

⁸ “El sistema de Botín Político corresponde a aquella concepción de que todos los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder. Ello implica que los funcionarios no necesariamente serán seleccionados entre los más capaces o de mayores méritos, sino entre aquellos que tengan mayores influencias y mejores padrinos políticos. La estabilidad del funcionario no está garantizada y cualquier cambio político puede ocasionar su remoción. En el sistema de botín político se utiliza el aparato estatal como un medio para lograr el pago de favores electorales y también como instrumento indispensable para asegurar los votos requeridos que garanticen la permanencia del grupo político en el poder” (Jiménez, 2005: 5).

nosotros, y sustituirla por una cultura gerencial, sino superar el populismo⁹ político y el clientelismo¹⁰ de la función pública y reemplazarlo por un Estado Social de Derecho impulsado por una administración genuinamente burocrática, responsable del buen desempeño de las funciones exclusivas y superiores del Estado.” (Prats, 1998: 10).

Sin embargo, Cárdenas (1994:18), considera que “...mientras en los países desarrollados el tema de la carrera administrativa está prácticamente superado, enfocándose más bien a la discusión hacia la flexibilización de las entidades estatales para dar mejores respuestas a las demandas de la comunidad, en nuestros países la preocupación por tecnificar el manejo de personal desde el punto de vista de la racionalidad burocrática sigue vigente”, no obstante, como se afirmó anteriormente, esta es una opción que en nuestros países no puede aún rechazarse; lo cierto es que el desconocimiento en la aplicación de las normas, sumado a la rigidez laboral del sector público colombiano, convirtieron la carrera administrativa en una carga para la gerencia del talento humano y un costo para el Estado y la sociedad, de ahí la necesidad de analizarlo y conocer sus perspectivas en la administración pública colombiana.

⁹ “Conjunto de doctrinas políticas que se dicen defensoras del pueblo. Debido a la ambigua definición de este concepto de la ciencia política, bajo él se han cobijado muy diversos movimientos sociales y partidos políticos a lo largo de la historia y en un buen número de espacios geográficos diferentes. Durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX tuvo un gran auge en Europa, tanto en movimientos y partidos políticos (populismo ruso y radicalismo turco, por ejemplo), como en algunas tendencias del movimiento obrero. El populismo ha tenido una especial vigencia en Latinoamérica, donde, bajo una ideología impregnada de nacionalismo, indigenismo e, incluso, antiimperialismo, ha estado presente en la vida política del siglo XX. En todas sus manifestaciones, el populismo latinoamericano ha tenido un fuerte contenido social e interclasista y ha buscado salidas económicas a la penuria de sus pueblos, prestando especial atención a la reforma agraria y la modernización económica” (Microsoft® Encarta, 2006).

¹⁰ Este fenómeno se define como: “la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos” (Leal y Dávila, 1991:47). El moderno clientelismo se nutre fundamentalmente de los recursos, funciones y entidades del Estado. Es una relación mercantil que se plantea. La labor del intermediario clientelista es fundamental para que la acción del Estado llegue a la comunidad, pero la lógica para la distribución de los servicios del Estado, queda sujeta a la racionalidad del intercambio clientelista de bienes y servicios por votos. En consecuencia, “... la racionalidad que predomina en la gestión estatal no es ni la de la eficiencia, ni la de la utilidad y mucho menos la del interés público, sino la de crear, mantener y aumentar una clientela política, un capital electoral y una remuneración privada que justifique y permita sufragar los costos de esa intermediación”. (Dávila, 1996:51). “Las prácticas clientelistas para reproducir y aumentar un poder político no necesariamente están vinculadas a acciones corruptas. Las relaciones de clientela no están emparentadas con prácticas democráticas, participativas e igualitarias, pero no tienen una condición ilegal y antisocial.” (Dávila, 1996:55). De todas formas, no puede desconocerse también que el clientelismo ha permitido el surgimiento de prácticas ilegales en marcadas dentro de las diferentes formas de corrupción.

Por lo anterior, con este proyecto de investigación se busca una aproximación teórica sobre el siguiente interrogante:

¿Qué factores han impedido en Colombia la implementación de la carrera administrativa como un sistema técnico de gestión del talento humano al servicio del Estado¹¹?

¹¹ La carrera administrativa hasta el presente, siempre ha pretendido ser entonces un sistema técnico de gestión del talento humano, fundamentado en el desarrollo del conocimiento, que comprende los diversos procesos relacionados con su gestión desde las etapas de selección (concursos, convocatoria, reclutamiento, pruebas, lista de elegibles y período de prueba); evaluación de desempeño; estímulos y capacitación; y finalmente, el retiro del servicio.

Estos procesos se identifican como técnicos toda vez que en cada uno de ellos se precisa del mérito y de la igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, connotación contraria a los sistemas de botín político o de clientela, donde no se surten estos procesos, ya que la vinculación a la función pública se hace en virtud de lealtades personales o compromisos clientelares, racionalidades entonces opuestas al predominio de la técnica, que como se insiste hace alusión a mecanismos orientados a una gestión objetiva del talento humano, al servicio del Estado, no del monarca, es decir, de una institución regulada por el derecho y no por los caprichos del gobernante de turno. En este sentido, el deber del empleado público es hacer efectivos los derechos de los ciudadanos y no imponer la voluntad del gobernante cuando es contraria a la Constitución o la Ley.

2.Objetivos

2.1 Objetivo general

Identificar los factores que han impedido la implementación de la carrera administrativa en Colombia como un factor de la gestión del talento humano al servicio del Estado.

2.2 Objetivos específicos

- Hacer una aproximación conceptual sobre el Estado y la burocracia.
- Presentar las formulaciones teóricas existentes sobre el régimen de carrera administrativa de los empleados públicos en Colombia.
- Precisar las deficiencias institucionales que siguen limitando la vigencia efectiva de los principios que orientan la carrera administrativa en Colombia.

3. Metodología

La investigación a desarrollar se enmarca en un estudio de tipo exploratorio o formulativo. De acuerdo a lo planteado por Claire Selltitz (1970: 69), este tipo de estudio tiene como objetivo *“la formulación de un problema para posibilitar una investigación más precisa o el desarrollo de una hipótesis. Un estudio exploratorio puede tener, sin embargo, otras funciones: aumentar la familiaridad del investigador con el fenómeno que desea investigar por medio de un estudio más consecuente y mejor estructurado, o con el marco en el que proyecta llevar a cabo tal estudio; aclarar conceptos; establecer preferencias para posteriores investigaciones; reunir información acerca de posibilidades prácticas para llevar a cabo investigaciones en marcos de vida actual....”*.

Para tal fin, el proyecto presentado en la Maestría en mayo de 2006, consideró necesario analizar la carrera administrativa en Colombia, permitiendo indagar los factores que han impedido su implementación como un sistema técnico de gestión del talento humano al servicio del Estado.

La anterior situación da origen el 21 de junio de 2006, a un Tutorial Colectivo organizado por la Maestría en Administración, con el fin de aprobar los proyectos de tesis correspondientes al primer semestre de 2006. En la presentación del proyecto realizada por el autor, se contó con la participación como jurados de los profesores Rafael Orlando Suarez Eugenio, Orlando Gutiérrez y Jorge Molano, los cuales aprobaron el proyecto.

A partir de ese momento y bajo la dirección del Profesor Suarez, se empezó a desarrollar el proyecto teniendo en cuenta los objetivos planteados.

La primera parte del trabajo consistió en recolectar la mayor cantidad de información proveniente de fuentes secundarias buscando conocer los temas tanto conceptuales y

legales planteados en la descripción del tema de investigación y estado actual del problema:

- Textos y revistas periódicas sobre la teoría del modelo burocrático, la carrera administrativa, la nueva gerencia pública, la flexibilidad laboral.
- Portales de la red que abordan estos temas.
- Informes de la Comisión Nacional del Servicio Civil, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Nacional de Planeación, Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, sobre antecedentes, organización, evaluación y régimen actual del sistema de carrera administrativa.
- Información de prensa para consultar cifras, sectores, regiones del país, entidades.
- Marco normativo sobre la función pública en Colombia, haciendo énfasis en los aspectos constitucionales y legales del régimen ordinario de la carrera administrativa.
- Documentos gubernamentales donde se definen políticas sobre función pública y carrera administrativa.

En ésta etapa del proceso se contó, además de la asesoría permanente del profesor Suarez, con el profesor Édgar Enrique Martínez Cárdenas¹², quien con su experiencia en el tema de función pública, recomendó literatura sobre el tema de investigación.

Precisamente, este trabajo permitió que en coautoría con el profesor Martínez se realizara un artículo en el tema de la investigación, el cual se denominó *la flexibilidad en la función pública colombiana*, publicado en la Revista Polémica (Revista de la Facultad de Pregrado, Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-) N° 6, Año 2006, Bogotá.

Desde el año 2009, se contó con la participación del profesor Germán Enrique Nova Caldas, como director del presente trabajo.

Con el fin de fortalecer el trabajo académico en el componente teórico, se asistió en el primer semestre de 2009 a la asignatura Gestión Pública.

¹² Profesor Asociado de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-.

La segunda etapa del trabajo consistió en obtener información de fuentes primarias a través de entrevistas, utilizando para ello, la técnica de entrevistas a profundidad (ver anexo) las cuales fueron aplicadas a expertos que fueron seleccionados por conveniencia, atendiendo a sus perfiles de formación académica, militancia política, experiencia laboral, representatividad regional y género.

La guía estructurada de entrevista fue elaborada por el autor de la tesis y validada previamente atendiendo las observaciones que realizó el profesor Martínez.

Por esta razón, las entrevistas tenían el propósito de indagar sobre la visión del entrevistado entorno a:

- Impacto de la carrera administrativa
- Percepciones sobre el régimen normativo vigente
- Fuentes de información para profundizar sobre el tema
- Avances teóricos o conceptuales sobre la temática abordada
- Percepciones sobre el fenómeno estudiado
- Recomendaciones para mejorar la gestión del talento humano en las organizaciones gubernamentales.

Dentro de este componente, se hizo necesario establecer las personas a quienes se les debía aplicar el instrumento. Para la escogencia se tuvo en cuenta a los congresistas porque es el legislador el encargado de reglamentar los aspectos relacionados con la carrera administrativa en Colombia además de ejercer control político al Gobierno sobre esta materia; también a los directivos actuales o ex directivos de las entidades que tienen que ver con la gestión del talento humano en las entidades del Estado; a los miembros de la Corte Constitucional; así también las dependencias que ejercen control y vigilancia sobre las mismas, junto con otros actores externos al Gobierno pero relacionados directamente con esta temática.

Dentro de los Congresistas se seleccionaron dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

En las entidades del Estado que tienen que ver con la gestión del talento humano se escogió la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC-, el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- y la Escuela de Administración Pública –ESAP-.

Igualmente, y por la importancia de sus pronunciamientos en materia de función pública, resulta esencial conocer la opinión de integrantes de la Corte Constitucional.

Dentro de las entidades de control y vigilancia se ha escogido la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, dentro de otros actores, ajenos al Gobierno se incorporan la Federación Nacional de Empleados del Estado –FENALTRASE- y la Central Unitaria de Trabajadores –CUT-. Igualmente, el partido Liberal, partido Conservador y Polo Democrático Alternativo; sumado a la opinión de los medios de comunicación reflejados, para culminar con la visión de investigadores y conocedores del tema desde la academia.

En la aplicación del instrumento que se realizó en el año 2009, se presentaron una serie de dificultades porque la mayoría de los entrevistados eran personajes públicos de difícil acceso:

- El obtener la información de contacto como: correo electrónico, números telefónicos y dirección.
- Se debió informar antes de aplicar el instrumento los datos del investigador, a que entidad pertenecía, que clase de información requería, para que se utilizaría la información, etc.
- En algunos casos no se recibió contestación a la solicitud.
- Además algunos funcionarios manifestaron: no tener tiempo, no estar interesado, estar fuera del país o de la ciudad, no querer comprometerse con las opiniones referentes al tema a investigar y los esquemas de seguridad lo impedían.
- Los entrevistados en muchas ocasiones se encontraban fuera de la ciudad o del país, lo que implicó esperar a su regreso a la ciudad de Bogotá.
- El alto nivel de compromisos laborales, políticos, personales y académicos de los entrevistados.

-
- Situaciones de orden político que afectaban al país (reelección presidencial, elecciones al congreso, precandidaturas a la presidencia, trabajo legislativo, parapolítica, etc.).
 - Las medidas de seguridad en las oficinas o despachos a la hora de aplicar el instrumento.
 - El tiempo reducido para aplicar el instrumento en algunos casos.

Con las diferentes opiniones obtenidas con la aplicación del instrumento y con la información secundaria consultada, se logró construir el capítulo sexto del presente trabajo denominado *Carrera Administrativa en Colombia: 70 años de ficción*, identificando allí los factores que han impedido la plena vigencia de los principios de igualdad y de mérito para el acceso a los empleos de carrera que integran las entidades gubernamentales en el nivel nacional sector central (esencialmente en Ministerios y Departamentos Administrativos).

Con el fin de soportar el capítulo en mención, se realizó una contextualización sobre:

- Estado, Burocracia y Partidos Políticos
- El Régimen de Carrera Administrativa en Colombia

Finalmente, y después de cuatro años trabajando en el tema de carrera administrativa en Colombia, se ha logrado además del presente trabajo, realizar una serie de publicaciones:

- Gerencia Pública y Modernización del Estado. En: Revista Reflexión Política. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga -UNAB-. ISSN 0124-0781, Año 9, N° 17, junio de 2007.
- Co-Autor del libro Régimen del Servidor Público. ISBN 978-958-652-200-7. Escuela Superior de Administración pública –ESAP-. Año 2009.

4. Estado, burocracia y partidos políticos -revolución gerencial o Estado Cívico-

Durante las últimas tres décadas del siglo XX, se gestaron “...*innumerables cambios en la sociedad y en la economía debido a múltiples factores, como los avances científicos y tecnológicos –revolución científico-tecnológica-, explosivo desarrollo de las telecomunicaciones que facilitaron la popularización de los medios de comunicación masiva y el uso de sistemas de información -revolución electrónica-, la modificación de los sistemas de producción con base en una nueva distribución espacial de la industria -posfordismo- y los mercados -consumismo-, los cambios de valores en la vida social, formas familiares, reconocimiento y aceptación de las diferencias individuales de género, raza, etc.*” (Vargas, 1999: 5).

El Estado de Bienestar no fue ajeno a los cambios económicos, políticos, culturales y sociales que se venían presentado por esta época; dicha situación impulso una crisis institucional promovida por las corrientes gerencialistas que afirmaban que el modelo burocrático era ineficiente para dar solución a las necesidades de los ciudadanos.

Esta situación permitió el surgimiento del *Estado nacional competitivo*, el cual debe ofrecer *ventajas competitivas* a través de condiciones óptimas destinadas a la valorización del capital global (Hirsch, 1997, 2005). “*Este nuevo tipo de Estado se concentra en la movilización de todas las fuerzas productivas para propósitos de competencia internacional, apoyado en las doctrinas económicas neoliberales. (...)El problema de esta guerra de ventajas competitivas entre los Estados nacionales competitivos es que puede centrarse en un juego de suma cero, donde al final todos se convertirán en perdedores*” (Vargas, 1999: 6).

De acuerdo con Hirsch (1997: 41), citado por Vargas (1999: 6), *“el Estado empieza a redefinir la naturaleza de su función bajo el modelo neoliberal, hasta limitarse a la planeación y regulación de los diferentes sectores y a la inspección de bienes y servicios. Ambas instituciones, Estado neoliberal y agencias reguladoras internacionales, operan en conexión cercana con los sectores internacionalizados del capital para el establecimiento de una política comprensiva a nivel mundial de flexibilización de métodos de producción y normas de consumo, así como formas extensivas de regulación, como manera de salir de la crisis global del Fordismo.”*

El derrumbe ideológico del *Estado de Bienestar* cedió entonces el lugar a nuevas manifestaciones de organización del Estado, a partir del planteamiento sobre *“...los efectos negativos que tiene la intervención del Estado en las actividades económicas en su conjunto, al señalar que daña la iniciativa y el espíritu emprendedor de los individuos”* (Vargas, 1999: 7), dejando pendiente la tarea que subraya Mann (2004:179) *“....los Estados modernos más eficaces son aquellos cuya sociedad es suficientemente homogénea e igualitaria como para permitir el desarrollo de un sentido común de ciudadanía nacional”*, compromiso que exige un mayor Estado para mejorar lo que Mann denomina *“...poderes infraestructurales efectivos que permitan movilizar recursos y promover así el desarrollo. A largo plazo, dichos Estados también se harán democráticos. Puesta al revés, la proposición es todavía más clara: sólo los Estados con infraestructuras eficientes pueden convertirse en democracias plenas. Los estados-nación de América Latina tienen fallas serias a este respecto”*. (Mann, 2004:179)

Lograr mejoras considerables en los poderes infraestructurales, exige en palabras de Lazzetta (1997:263) mejorar las capacidades técnicas estatales *“...pues una capa de funcionarios dotados de competencia y estabilidad - dentro de una estructura perdurable y eficaz- contribuye a aportar la autonomía al Estado frente a las tentaciones "colonizadoras" del sector privado y las injerencias de la tecnoburocracia internacional en la economía doméstica”*.

La dinámica para el fortalecimiento de estas capacidades técnicas estatales radicó esencialmente en las burocracias gubernamentales. Como lo plantea O'donnell (2004: 175), en los países del noroeste, *“...las burocracias estatales lograron proveer, no sin pasar serios problemas y crisis, una gama generalmente reconocida como adecuada de*

bienes públicos y de soluciones a problemas de acción colectiva". Igualmente, "...no sin sortear violentos conflictos, esos Estados lograron extender su legalidad sobre el territorio, así como también sobre muchas –aunque ciertamente no todas– relaciones sociales". Finalmente, "...esos Estados fueron exitosos, aunque con significativas variantes a lo largo del tiempo, en ser creíbles para la mayor parte de sus poblaciones: lograron ser verosímiles como intérpretes y realizadores de la identidad y del bien común de sus naciones". Es decir estamos frente a Estados dotados de gran eficacia como un conjunto de burocracias, de gran efectividad como sistema legal, y con credibilidad como realizador del bien común de la nación.

Sin embargo, y muy por el contrario, la crisis del Estado benefactor no será abordada con el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Estado, sino con su debilitamiento. Como lo recuerdan O'donnell y Lazzetta (2003), lo que se planteó como antídoto fue transformar un Estado *gigante y débil* en otro *pequeño y fuerte*. Ese discurso vanamente abrigó la expectativa de que un Estado menor resultaría más fuerte, sobreestimando la reducción de su tamaño como si resultara condición suficiente para su fortalecimiento. No puede olvidarse además que el *gigantismo* estatal también fue presentado como la principal fuente de corrupción *estructural*, una asociación que se mostró efectiva al interactuar con un discurso de tono moralista que capitalizaba el desencanto de la sociedad frente a los partidos políticos y el Estado (O'donnell y Lazzetta, 2003).

Resulta oportuno precisar, como lo recuerda Assies (2003: 4) que la literatura diferencia dos momentos de la reforma del Estado. Mientras que las reformas de los años 80 "*fueron en buena medida dirigidas a la reducción del tamaño del Estado siguiendo las pautas del Consenso de Washington, los años 90 vieron surgir la propuesta para una segunda generación de reformas. De hecho, esta propuesta surge de la constatación de que las reformas de la primera generación fracasaron en la creación de condiciones para el crecimiento económico así como en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Las revisiones de las políticas de la primera generación y el reconocimiento de que la propuesta del Estado mínimo había sido un error, ampliaron la agenda haciendo énfasis en el fortalecimiento de las instituciones públicas con el objetivo de lograr garantizar el funcionamiento de un mercado competitivo y para la inserción de las economías locales en el mercado globalizado, tema cada vez más predominante en el curso de los años 90. Las reformas de la segunda generación están enfocadas a la administración pública, la*

justicia y el aparato judicial, la legislación laboral así como una nueva legislación antimonopolios sobre los mercados de capitales. Además se da una nueva atención a la educación y la salud (capital humano), incluso al papel de los gobiernos locales en estas áreas”.

4.1 La revolución gerencial

“Al mismo tiempo que las ideologías neoliberales y la economía del mercado emergían, el Estado requería de otra definición de sus expectativas públicas y de otro diseño de sus funciones e instituciones a efecto de reflejar las filosofías y prácticas de la Nueva Economía Política” (Vargas, 1999: 8)

La mayor parte de las alternativas de cambio se propone entonces redefinir *“las funciones del Estado y reducir su tamaño, eliminar déficits, controlar el gasto público, eliminar obstáculos para una administración efectiva y enfocar la administración pública en la satisfacción del cliente a través de nuevas formas de producir y entregar los servicios como la privatización, la subcontratación, cobrando cuotas a los usuarios de los servicios públicos, asociaciones con varios niveles de gobierno, organizaciones voluntarias y la iniciativa privada”* (Vargas, 1999: 10). Lo que se aprecia al decir de Assies (2003: 4) es un *“cambio en las circunstancias y percepciones puesto que sugiere que las políticas de reforma del Estado ya no pueden concebirse como meras respuestas a los problemas de legitimidad y de la crisis fiscal; involucran al mismo tiempo un cuestionamiento más profundo del modelo del Estado-nación acostumbrado”*.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, la mayoría de los países han tenido los mismos motivos para realizar estas reformas del sector público. Entre estos motivos figuran *“...la economía mundial, la insatisfacción de los ciudadanos y la crisis fiscal”* (Osborne, 1998: 23). Aunque la respuesta ha tenido sus particularidades en cada contexto, la reacción de los diferentes países es bastante parecida y se puede resumir en los siguientes puntos:

- *“Descentralizar la autoridad en el seno de las empresas públicas y ceder responsabilidades a los niveles inferiores de la administración;*

- *Revisar lo que el gobierno debería hacer y pagar; lo que debería pagar pero no hacer; y lo que no debería ni hacer ni pagar;*
- *Reducir el funcionariado y la privatización y corporativización de actividades;*
- *Estudiar medios más rentables de prestar servicios, como la subcontratación, los mecanismos de mercado y las tasas de usuario;*
- *Orientar al cliente, lo que supondría fijar criterios claros de calidad para los servicios públicos;*
- *Establecer criterios y medidas de rendimientos;*
- *Llevar a cabo reformas para simplificar las normas y reducir los gastos”. (Osborne, 1998: 23-24):*

La reacción se da en el contexto inglés mediante tres categorías de soluciones administrativas planteadas por Falcao: el gerencialismo puro, el Consumerism y el modelo del Public Service Oriented, -PSO-.

El gerencialismo puro, “...se apoyaba en una ética de valorización del costo de los recursos. Entre las acciones prácticas del gerencialismo puro figuran la racionalización presupuestaria, la evaluación del desempeño, la administración por objetivos, la descentralización y la delegación de autoridad”. El Consumerism, “...hacía énfasis en una estrategia de calidad, cuyos resultados se apoyaban en medidas tales como la descentralización, el estímulo a la competitividad, modelos contractuales flexibles y direccionados hacia la calidad” Y finalmente, el Public Service Oriented, “...contrariamente a los dos anteriores, que se centraban en el cómo de la acción estatal, este modelo se preocupa por el qué. De esta forma, propone una revalorización de la política en la definición de las finalidades estatales, aumento de participación, transparencia, equidad y justicia” (Falcao, 1997: 2).

Por otra parte, “el contexto estadounidense se caracteriza por la hibridación entre una tendencia gerencialista que está presente en la cultura empresarial y en los ideales de fundación del Estado federado, y una tendencia más ortodoxa, más próxima al tipo ideal burocrático utilizado por Weber, que ha desempeñado un papel de barrera frente a las formas patrimonialistas de administración pública, como el patronaje. En el contexto norteamericano, la reducción de la transferencia de recursos federales hacia los estados, en una radicalización de la descentralización, generó una respuesta en las instancias

subnacionales bastante identificada con sus bases culturales gerencialistas, suscitando el movimiento de Reinventing Government, que siendo originariamente municipal y estatal, fue posteriormente extrapolado hacia el ámbito federal” (Falcao, 1997: 2).

“...hace cien años la palabra burocracia tenía un significado positivo. Servía para designar un método de organización racional y eficiente que venía a sustituir al ejercicio arbitrario del poder de los regímenes autoritarios. Las burocracias aportaron al trabajo gubernamental la misma lógica que la línea de montaje aportó a la fábrica. Con su organización jerárquica y su especialización funcional permitieron emprender tareas muy amplias y complejas. (...) ...La sociedad norteamericana se embarcó en un gigantesco esfuerzo de control que penetró en el gobierno, a fin de evitar que los políticos y los burócratas hicieran nada que pudiera poner en peligro el interés o la hacienda pública” (Osborne y Gaebler, 1994: 40-41). Los autores consideran que si bien esta fue una respuesta adecuada para el contexto patrimonialista y clientelista de la época, creó unos nuevos problemas que han hecho prácticamente imposible administrar el Estado. Podemos afirmar que la crítica se centra en resaltar cómo el excesivo énfasis en lo formal, ha dificultado al Gobierno la consecución de los objetivos esenciales del Estado.

Falcao (1997) agrupa estas tendencias que se han venido dando dentro de la administración pública en tres *tipos ideales*: una visión ortodoxa de la administración pública, un enfoque liberal y un modelo empresarial.

La visión ortodoxa de la administración pública *“...es la que más se aproximó originariamente a la concepción del tipo ideal utilizado por Weber, aún cuando haya evolucionado en lo que respecta a su morfología. Tiende a prescribir reformas centradas en el empleo y mejoramiento de medios como factores de eficiencia para el fortalecimiento institucional de organizaciones y poderes”*. El enfoque liberal, *“...se contrapone a la visión ortodoxa en el sentido de que propone un modelo de administración pública basado en la lógica del mercado”*. El tercer modelo de administración pública es el enfoque empresarial que *“...se basa en la prescripción de técnicas originalmente empresariales como la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento y demás tareas implícitas en el éste para la gestión de organizaciones públicas”*. (Falcao, 1997: 6 - 7).

Para que el nuevo paradigma de gestión de las organizaciones públicas funcione teniendo en cuenta la lógica del mercado, se debe de contar con competencia e información de las opciones disponibles, con el fin de lograr un mejor desempeño de las burocracias públicas permitiendo con ello bajar los costos e incrementar la eficiencia. Así mismo, se requiere de la utilización de técnicas utilizadas en la administración de las empresas privadas.

Según Terry (1998), *“los principios de la elección racional en que se fundamenta la teoría de la elección pública public choice de la Nueva Gerencia Pública, están creando problemas de legitimación de las instituciones democráticas cuando no son asimilados por grupos minoritarios que no comparten normas como el individualismo y la maximización de utilidades. Cuando esto sucede, las agencias públicas son criticadas como irresponsables e injustas. Sin embargo, la NGP usa las fuerzas del mercado para mantener la responsabilidad de las agencias públicas y la satisfacción de las preferencias como las medidas de esa responsabilidad, aunque es criticable qué tan robustas son las condiciones de libre competencia y disponibilidad de información”* (Vargas, 1999 : 12).

Lo que ocurre entonces es una *“...transferencia de la responsabilidad de proveer los beneficios sociales del Estado al mercado, bajo el principio de que importantes áreas de la vida social -materia de responsabilidad social vía la provisión colectiva- deben ser reemplazadas por la noción de la responsabilidad individual o comunitaria, bajo la ética de la auto ayuda y el ataque a una aparente cultura de dependencia. Esta transferencia de responsabilidad en el suministro de beneficios y servicios de la seguridad de los individuos, está logrando que las cargas pesadas que soportaban las agencias de seguridad social estatal, se transfieran a través de la privatización, contratación y desregulación, al sector privado, comunitario, y de beneficencia social, organizaciones no lucrativas e informales. Uno de los principales argumentos esgrimidos por los gobiernos es que las agencias del sector público son menos eficientes y más corruptas que las instituciones del sector privado”* (Vargas, 1999 : 12).

4.2 La situación en América Latina

Aunque para América Latina, desde 1978, se había iniciado *“un período democrático sin precedentes en la región, en extensión temporal y espacial”*, también es cierto que *“...los diversos sistemas políticos han tenido que enfrentarse a profundas crisis estructurales, constantes reformas institucionales, conflictos armados, violencia política, corrupción galopante, y pujas de diversos actores por imponer otro sistema político, todo ello en el marco de profundos niveles de desigualdad social y extrema pobreza”* (Alcántara, 2004: 7). Esta crisis tuvo además el efecto sorprendente de debilitar substancialmente a los partidos políticos, o de transformarlos en un sentido más pragmático

Como si no fuera suficiente, a comienzos de los años '80 estalló intempestivamente una grave crisis económica que aún persiste. En principio, dicha crisis fue generada por la tradicional debilidad infraestructural de los estados latinoamericanos. Su incapacidad para financiarse adecuadamente mediante impuestos los ha llevado recurrentemente a tomar grandes préstamos en el exterior y a quedarse expuestos, de esta forma, a las crisis de endeudamiento (Mann, 2004:192), viéndose el continente sometido a las imposiciones neoliberales.

El Profesor O'donnell, sintetiza otros aspectos relevantes de la crisis: la ineficacia de las burocracias estatales, la escasa y sesgada penetración de los sistemas legales y la decreciente credibilidad de estos estados como intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones. De ahí la primera tesis formulada por el autor: *“El problema principal del estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de éstas, la ineffectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad de estado y gobierno. Este estado débil y “angosto” es un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países”*. (O'donnell, 2004: 176 - 177)

Este será el escenario para adoptar la denominada revolución gerencial, marco orientador de los denominados procesos de modernización administrativa del Estado. Su implementación se iniciará en Chile a mediados de los setenta, con la dictadura militar, y será adoptado en los demás países de la región como una alternativa para afrontar la crisis de la deuda externa que se hizo evidente a partir de los ochenta. Posteriormente, y como consecuencia de los programas de apertura económica, impulsados por las

agencias multilaterales de crédito, se ha venido convirtiendo en una exigencia para todos los países en desarrollo.

Oszlak (1997), refiriéndose al proceso que se ha venido dando en América latina, distingue dos fases bien definidas. A través de la primera, denominada *quirúrgica*, se buscó fijar nuevas fronteras funcionales con la sociedad, reduciendo entonces el tamaño e intervención del Estado nacional, orientando su acción a “(a) *la necesidad de menos Estado, más que de un mejor Estado*; (b) *los cambios en el nivel nacional, en desmedro de los procesos en el nivel subnacional*; (c) *los aspectos funcionales de la reforma, descuidando los relativos a la redistribución del poder y el ingreso*; y (d) *la aparente autonomía estatal -especialmente del Poder Ejecutivo- en la adopción de las decisiones sobre reforma, sin tomar debidamente en cuenta su fuerte dependencia respecto de restricciones y condicionamientos tanto domésticos como supranacionales*” (Oszlak, 1997: 2).

Seguidamente señala cómo “*la etapa que aún no se ha iniciado en la mayoría de las experiencias nacionales es la difícil, la de rehabilitación post-operatoria*”, es decir, “*...lograr un mejor Estado -no sólo más chico-, tecnológica y culturalmente más avanzado, contemplando el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social, y priorizando además los necesarios cambios a introducir en las instancias subnacionales, incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana en esos niveles*”

Finalmente, “*el imperativo reduccionista que caracterizó la primera etapa de la reforma tuvo, obviamente, una íntima relación con la apertura externa, la liberalización económica y la avasalladora instauración de una ortodoxia capitalista desconocida en la experiencia histórica mundial, procesos promovidos compulsivamente en países con muy diferente orientación política o ideológica*. (Oszlak, 1997: 2-3).

Como afirma O'donnel (2004:176), en una de sus tesis sobre el Estado en América latina: “*Sin perjuicio de la necesaria eliminación de burocracias innecesarias y, en general, de la racionalización de burocracias y procesos administrativos, el principal tema de una reforma del estado debería ser el de para qué tipo de nación se propone que ese estado*

sea. Entre otras consecuencias, la respuesta que se dé a esta pregunta determinará cuáles agencias serán o no “innecesarias”, cuáles deberían ser reformadas y, asimismo, cuáles creadas”.

Ahora bien, la introducción del modelo burocrático en América Latina, significó para Longo, citado por Iacoviello (2009: 2) *“un mejoramiento conceptual y organizacional sustancial respecto a un modo previo de organizar la administración pública, caracterizado por el alto patrimonialismo y discrecionalidad en un entorno de menor complejidad social que el que se fue configurando posteriormente. Frente a ello, el modelo burocrático tradicional se asentó sobre la noción medular de integridad, esto es, construido sobre la base de una verdadera ética pública, estructurándose sobre valores tales como la probidad y el juego limpio, así como también bajo una lógica de fraccionamiento del poder y la responsabilidad de modo de reducir el margen de acción para los comportamientos patrimonialistas”*.

Se hace entonces necesario fomentar una nueva base ética de lo público que exigen como requisito esencial la existencia previa de unos cuerpos profesionales burocráticos preocupados por la integridad de sus actuaciones sin soslayar la búsqueda de la eficiencia y de la eficacia en la gestión pública; es decir, interesan los fines esenciales del Estado pero no a cualquier precio, sino teniendo como limitación los principios y valores de la ética pública.

Como lo plantea Iacoviello (2009: 2) *“mediante la adecuada implementación de estos mecanismos, herramientas y procedimientos, el nuevo modelo buscaba reducir los márgenes para el desarrollo de las prácticas patrimonialistas en un marco de mayor efectividad y eficiencia administrativa”*.

A partir de estos cuestionamientos, en América Latina se busca un consenso entre un amplio número de especialistas, orientado a evaluar la conveniencia de adoptar reformas que aunque fundamentadas en los principios y valores esenciales de la administración burocrática, es decir el mérito y la igualdad, fueran mucho más sensibles a las necesidades y demandas de la ciudadanía. La acción del Estado no se legitima exclusivamente por la existencia de un sistema profesional de función pública, sino por la capacidad que este tenga para producir una acción pública eficaz. En muy variados

documentos, producidos en diferentes foros internacionales, se hace evidente la necesidad de este viraje, argumentando además su conveniencia, en las grandes transformaciones científicas, tecnológicas, demográficas y cambios económicos vividos en las últimas décadas. Dos documentos son de especial importancia en este tema: La Nueva Gestión Pública para América Latina (CLAD, 1998) y la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), ambos referidos a la conveniencia de introducir reformas significativas en la gestión de los aparatos gubernamentales de América Latina, así como, en un ámbito particular como es el relacionado con la función pública, en lo que atañe a temas como el empleo, la carrera administrativa y el régimen de los servidores públicos.

“En el documento elaborado por el CLAD (1998), se reconoce la necesidad de iniciar un proceso de reforma del Estado que tuviera como objetivo la reconstitución de sus capacidades y el establecimiento de herramientas y procesos que contribuyeran al mejoramiento de su eficacia y eficiencia. El punto de partida del diagnóstico eran los impactos negativos resultantes de las denominadas reformas de primera generación, las cuales en un escenario de profunda crisis del Estado se focalizaron en la mejora de los niveles de eficiencia del Estado mediante la estrategia de downsizing. Con la aplicación de esa estrategia, que priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado, no se logró resolver un conjunto de problemas básicos de los países latinoamericanos, lo cual incentivó una nueva oleada de propuestas de reformas, denominadas de segunda generación. Estas se centraron ya no en la dimensión financiera de la crisis del Estado sino en la crisis de capacidades del mismo, muchas de ellas agravadas por el proceso de reducción de la primera reforma”. (Iacoviello, 2009: 9-10)

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Función Pública (CIFP), aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 26 y 27 de junio de 2003, *“...contiene principios pertenecientes tanto al modelo burocrático tradicional como a los provenientes del enfoque gerencialista. Tomando como base analítica el modelo conceptual desarrollado por Longo, es posible realizar una clasificación de los epígrafes de la CIFP de acuerdo a su filiación burocrática tradicional o posburocrática, de modo de ilustrar la coexistencia de principios, valores y herramientas de ambos modelos. (Iacoviello, 2009: 11).*

“Tomando como referencia el diagnóstico regional Evaluación Institucional de Sistema de Servicio Civil, realizado por el Diálogo Regional de Políticas del BID (BID, 2006), es posible realizar la división de los países en tres grupos a partir de los resultados obtenidos para el Índice de Desarrollo Burocrático: i) Servicios civiles desarrollados, con coexistencia de elementos de mérito y flexibilidad; ii) Servicios civiles de desarrollo intermedio, con elementos de mérito no generalizados y grados perceptibles de politización; iii) Servicios civiles desestructurados, con una muy baja presencia de criterios de mérito y marcada preponderancia de la politización, el clientelismo y la inestabilidad.

En un primer grupo se encuentran los casos de Chile y Brasil, los cuales se destacan por tener servicios civiles con niveles considerables de institucionalización, y con reconocimiento de las habilidades y antecedentes de los funcionarios, en especial en el caso brasileño. Se registra en estos países la introducción de criterios estratégicos en áreas relevantes del aparato público, una razonable equidad interna y externa, así como también la introducción sostenida de sistemas de incentivos. Aun así, existen diferencias, en especial en lo referente a la forma de construcción del sistema.

En un grado de desarrollo intermedio se encuentran los casos de Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica. Estos países se caracterizan por contar con burocracias relativamente estructuradas sobre la base del fortalecimiento de la estabilidad y protección para importantes franjas en su funcionariado, no obstante lo cual aún permanecen escasamente consolidadas otras herramientas de gestión que permiten la efectiva utilización de las competencias de las personas. Este grupo de países han experimentado intentos de conformación de una burocracia meritocrática o se encuentran en procesos de reforma. En estos países, a pesar de las reformas implementadas, y más allá de la existencia de zonas de excelencia caracterizadas por un importante nivel de profesionalización, aun perviven dinámicas de politización, sin lograr consolidar las garantías de mérito y otras herramientas de gestión que permitan una administración eficiente de los recursos humanos del Estado.

Por último, el grupo de países compuesto por Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia presenta burocracias con un mínimo de desarrollo. Por un lado, el sistema no tiene la

capacidad de atraer y retener personal capacitado, así como tampoco dispone de herramientas que le permitan influir positivamente en el comportamiento de los funcionarios. En este grupo, la contracara de un sistema meritocrático prácticamente inexistente es la prevalencia de la politización del sistema de función pública y la captura burocrática por parte de las elites. Estas características, que se traducen en elevados niveles de discrecionalidad e inestabilidad, actúan como el principal limitante para el desarrollo de un servicio civil profesionalizado

A partir de la información que surge de estos diagnósticos es posible identificar tres características generales en la región: i) bajo desarrollo meritocrático; ii) servicios civiles heterogéneos y iii) ausencia de trade off entre mérito y flexibilidad” (Iacoviello, 2009: 14-15).

4.3 La situación en Colombia

En Colombia, puede afirmarse que este proceso de modernización administrativa del Estado, en su experiencia reciente, inició con la adopción del Plan de Desarrollo Económico y Social - La Revolución Pacífica - y con la promulgación de la Constitución Política de 1991. Dos concepciones se verán aquí enfrentadas: por un lado una Constitución que plantea un mayor Estado, o lo que es lo mismo, una ampliación de la esfera de lo público, y por otro lado, el Plan de Desarrollo que propone su reducción y que busca privilegiar la iniciativa privada y al mercado como mecanismo regulador no sólo de las actividades económicas sino también de los servicios sociales.

El Plan cuestiona el excesivo intervencionismo de Estado al considerar que no ha sido provechoso para el desarrollo económico y propone entonces disminuir la acción del gobierno a través de medidas de desregulación y de un mayor énfasis en la iniciativa privada, *“... que el Estado en vez de ser displicente con el mercado, contribuya a fortalecerlo, promueva la competencia interna y externa para una eficiente asignación de los recursos; que utilice instrumentos como subsidios e impuestos, y no regulaciones como controles y racionamientos; que en vez de una acción universal y discriminada en materia económica y social que acreciente su presencia, sea selectivo en el tipo de mercados en que intervenga (centrándose en los de bienes públicos y con externalidades); que focalice su acción en las gentes que requieren especial*

consideración (los más necesitados y los de menores recursos); y que, finalmente, en lugar de confiarse en la financiación automática de sus actos, ignorando sus costos, considere la bondad de usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos “(DNP, 1991: 42).

Por su parte, en la Constitución Política de 1991 se formula un nuevo marco sobre las relaciones entre el Estado, la Economía y la Sociedad que como se indicó no armonizan con el diagnóstico y las políticas del Plan de Desarrollo. Al definir a Colombia como un Estado Social de Derecho, le asigna una responsabilidad directa en la garantía efectiva de los derechos individuales y colectivos lo que supone un esquema armónico entre Estado y Economía, ambos al servicio de la sociedad, sin pretensiones intervencionistas pero tampoco sin otorgarle al mercado el papel protagónico como puede concluirse del análisis al Plan de Desarrollo. Por ello, dentro de las responsabilidades del Estado están las de dirigir la economía, reconociendo la libre competencia como un derecho, la libertad a la iniciativa privada y de la actividad económica dentro de los límites del bien común y reconociendo el derecho a la propiedad privada pero con responsabilidades sociales y ambientales. Los servicios públicos son entonces *inherentes a la función social del Estado* ya que estos son esenciales para el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Sin embargo, la preponderancia del *gerencialismo* como nuevo paradigma para lograr la eficiencia en la administración pública se ha venido consolidando con el paso de diferentes gobiernos debilitándose ostensiblemente la esfera de lo público y privilegiando la iniciativa individual y el mercado. En una Directiva, el Presidente de la República (Presidencia, 2002: 1) fijó “...*las bases y los principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización de la administración pública que se llevaría a cabo durante el Gobierno*” que comenzaba. Según el Presidente, “*la reforma de la administración pública es un proceso a dos velocidades: la primera es una acción de corto plazo y la segunda es de mediano y largo plazo*” (Presidencia, 2002: 2), reconociendo seguidamente que ésta obedece “...*a la necesidad de aliviar de inmediato las presiones fiscales*” (Presidencia, 2002: 2). Dentro de las acciones de corto plazo, se contemplan dos aspectos: una nueva cultura de lo público que busca crear y consolidar un Estado gerencial, lo que presupone una gestión transparente e íntegra, austera en el

manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano, y, acciones dirigidas a la reducción del gasto público.

La transparencia e integridad en la gestión se dará a través del manejo gerencial de los recursos humanos y la intolerancia con los funcionarios corruptos. Según el documento, *“el nombramiento, selección y promoción de funcionarios debe tener como motivación exclusiva el mérito, la competencia y la capacitación idóneos para el cargo al cual se es candidato”. Igualmente establece que “... la administración pública deberá convertirse en ejemplo de austeridad. Para ello se reducirá el costo del aparato del Estado, de la burocracia y de los privilegios (...) Se crearán indicadores para vigilar y controlar la reducción de costos de funcionamiento, la disminución del pasivo pensional y la optimización de planta y eficiencia en el gasto público”.* (Presidencia, 2002: 2-4).

En cuanto a las acciones dirigidas a la reducción del gasto público *“...se ha previsto la fusión, supresión y reestructuración de algunas entidades administrativas del orden nacional en el corto plazo. Algunas reformas ya están en curso. Otras se iniciarán de inmediato con fundamento en las facultades administrativas permanentes que la ley 489 de 1998 le reconoce al Presidente de la República para suprimir, disolver y liquidar o modificar la estructura de las entidades administrativas del orden nacional. Otras tantas requieren un proyecto de ley o la atribución de facultades extraordinarias al Presidente”* (Presidencia, 2002: 5).

La reforma de mediano y largo plazo buscará generar una mayor responsabilidad en la administración de lo público, a través del manejo íntegro y visible de la contratación estatal, del compromiso de todos los funcionarios en el control de la gestión de lo público y de sistemas de apoyo a los servidores públicos en su labor de gestión. Considera también que se hace necesario *“...incorporar en la gestión pública nuevas prácticas gerenciales que permitan la definición de las áreas estratégicas, la optimización del uso de los recursos y la generación de resultados eficientes”.* (Presidencia, 2002: 8). Se plantea que se deben *mejorar las prácticas gerenciales en las entidades públicas*, sugiriendo para ello conceptos como presupuesto orientado por resultados, mejoramiento continuo e incremento de la productividad, en síntesis, se persiste exclusivamente en una constante preocupación por la eficacia como valor legitimador de la acción estatal.

4.4 Del Estado gerencial al Estado cívico

Al avanzar este nuevo milenio la Administración Pública encara un destino cuyas grandes líneas proyectan principalmente un horizonte en el cual el desarrollo de la civilidad es lo principal. La organización social construida sobre el modelo neoliberal ha entrado en crisis. De acuerdo con Guerrero, pocos modelos económicos han estado más distantes de los intereses de los ciudadanos y del concepto de la política como fórmula de convivencia, como desarrollo de una comunidad armónica y como metodología para la superación de controversias sociales. “.. *Pocos paradigmas de economía han dado la espalda de un modo tan explícito a las grandes masas de la sociedad, decretando en una forma tan nítida la necesidad de patentizar las desigualdades sociales y soslayando el papel de la justicia como mecanismos de solución de conflictos por medio del derecho,....pocos modelos de economía, en suma, han estado más alejados de valores humanos cimeros tales como la justicia, la igualdad y la solidaridad*”. Y concluye afirmando: “*De manera similar al modo como se separa de la política, el neoliberalismo se aparta de la ética y del temario de los valores humanos*” (Guerrero, 1999: 233).

Ha sido el neoliberalismo el que ha prohiado la nueva administración pública, un paradigma de administración privada del gobierno con total desencuentro con las humanidades, el civismo y el interés público, que son los valores esenciales de la administración pública. Como se desprende lo de los planteamientos de Hoobes en su Leviatán (1980), “*la relación entre protección y obediencia constituye un sutil entramado social que se teje con las materias primas de la justicia, la ética y la política, que constituyen las columnas de la vida asociada en que descansa la civilidad. Es evidente que todo Estado se basa en la obediencia, pero no solamente en ella, pues de otro modo su régimen sería dictatorial y autocrático. Todo Estado se basa en la obediencia, pero también en la protección como sustento primigenio de su legitimidad*” (Guerrero, 1999: 234).

Este sustento es el que permite a Omar Guerrero (1999: 234-258) hablar del Estado cívico como el reto del nuevo milenio, sustentado en las siguientes características básicas: el hombre como animal político, el buen gobierno, los derechos sociales, la justicia, la ética en los asuntos públicos y el civismo.

Según Guerrero (1999: 259) *“un Estado cívico es aquel en cuyo seno se ha desenvuelto un régimen de partidos plural, de modo que entraña la existencia de la formación partidista. Ésta labora activamente junto con la educación cívica pero ambas son diferentes. El político que es miembro de un partido, por principio no reconoce más ideal nacional que el de su asociación política, ni mas fin del Estado que el comprendido por el programa de ese partido, ni otro medio para alcanzar el fin nacional que el propuesto por sus militantes”. (...)El ciudadano, en contraste con el hombre de partido sabe de su conciencia política y sabe que en el Estado moderno la libertad de ideas y de conciencia constituyen el núcleo de la fuerza política. El principio de tolerancia reconoce el derecho del contrincante a vivir dentro del Estado, que la vida nacional entraña la mutua aceptación y el acuerdo recíprocos, y que los intereses de cada uno son mejor defendidos mediante la equiparación de los intereses de todos”.*

“El Estado cívico entraña una educación donde la ética, equidad y justicia prevalecen, donde el ser humano es el motivo y razón del gobierno, y donde la cultura es juzgada junto con el derecho como temas centrales de la agenda del desarrollo del ser humano. El fin de la educación cívica es la realización de la idea de una comunidad moral en un ideal nacional, es decir el ideal de un Estado culto y jurídico. Es el ideal de un Estado de derecho en cuanto la comunidad perseguida ha de regular las relaciones según las normas de la justicia y la equidad; es el ideal de un Estado culto en cuanto asegura a todos los ciudadanos, sin excepción, la posibilidad de actuar de acuerdo con sus aptitudes en el sentido de los valores culturales éticos”. (Guerrero, 1999: 261).

Así entonces, el objeto del Estado cívico *“...no es el gobierno de las cosas, sino el régimen político establecido por los seres humanos”.* (...) *“Siendo la sociedad moderna una sociedad clasista y desigual, toca a la civilidad atemperar la desunión social y estimular los lazos comunes, y propiciar el desarrollo de mecanismos compensatorios y redistributivos que hagan menos extensas las brechas entre los seres humanos. Cuando la sociedad pierde la cívica se asoma más rápidamente al abismo de la destrucción y es más fácilmente presa de los falsos redentores, de los autoritarismos y de la demagogia”.* (...) *“El Estado, por principio, constituye un ente político, y como tal, las reglas centrales de su operación son de carácter político. El*

hecho de que contemple y estimule la eticidad en su seno, no significa que el gobierno del Estado cívico sea una organización que desconozca la existencia de adversarios. Todo régimen, incluyendo los que promueven la justicia y la equidad, sabe que está acechado por rivales y enemigos que incluso pueden conspirar para su destrucción". Guerrero (1999: 262-263)

Finalmente, de acuerdo con Guerrero (1999: 267), *"...hoy en día se demanda que exista un congreso parlamentario donde se discutan los grandes problemas nacionales, no una asamblea de accionistas que traten de pérdidas y ganancias; que en vez de un consejo de administración opere un gabinete políticamente responsable; y no deseando a un gerente general, se busca más bien un jefe de gobierno responsable ante la ciudadanía. Esta misma ciudadanía exige que en los asuntos públicos no se le confunda con clientes y consumidores, más propios de un mercado al cual acude para solventar sus requerimientos materiales, pero no los propios de la vida asociada".*

Como ya se reiteró, de acuerdo con Mann (2004), el reto principal para los estados de América Latina no ha cambiado en 200 años, de hecho desde la independencia. *"El reto es cómo incorporar sus diversas poblaciones en una genuina ciudadanía nacional, que pueda sostener estados infraestructuralmente poderosos que, a su vez, se vuelvan plenamente democráticos".* Como queda demostrado, las tendencias gerencialistas han deteriorado aún más la situación, por ello, se considera que al menos en países como el nuestro, la *"...tarea no es superar la cultura burocrática, inexistente por lo general entre nosotros, y sustituirla por una cultura gerencial, sino superar el populismo político y el clientelismo de la función pública y sustituirlo por un Estado Social de Derecho impulsado por una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado"* (Prats, 1998: 10).

5.El Régimen de carrera administrativa

Como ya se ha planteado, los servicios de carrera forman parte del modelo burocrático de organización, *“caracterizado por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de administración”* (Mascott, 2003a: 1). Tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales de Europa y América a finales del siglo XVIII, cuando los funcionarios públicos pasaron del servicio a la Corona al servicio del Estado.

Como nos recuerda Crozier (1996: 1) *“una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad, eran particularmente admiradas”*.

En ese sentido, Francisco Longo (2004: 71) señalan que el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos: *“1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; 5) la selección por mérito e igualdad”*.

Para María de los Ángeles Mascott Sánchez el modelo burocrático, *“asume que ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Estos sistemas, basados en normas más o menos estables y exhaustivas, buscan ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración”* (2003b: 8).

Adicionalmente, el modelo obliga a los funcionarios a tener neutralidad en sus acciones, *“expresándose en la predisposición a actuar cabalmente en el desempeño de la función, buscando los caminos más apropiados en la obtención de los objetivos legítimos que expresa la política gubernamental, así como en el empeño por prestar el servicio abnegadamente en beneficio de la ciudadanía, al margen de las preferencias subjetivas o políticas”* (Bonifacio, 1995:1).

“La administración burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los Estados modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas y sustituir los sistemas de patronazgo, clientelismo y patrimonialismo en la administración”. (Mascott, 2003a: 2).

Como explica Juan Pablo Guerrero (2000:8), *“en el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones). A su vez, lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los “clientes” privilegiados en los sectores sociales administrados”.*

“El modelo burocrático fue una institución importante en la construcción de la estabilidad de los gobiernos nacionales y contribuyó a satisfacer demandas populares” (Mascott, 2003b: 9), como lo señala Osborne (2003: 4): *“ofrecía buena parte de lo que la gente quería: seguridad y estabilidad; empleos; servicios básicos y estandarizados; y la sensación de que se rendían cuentas, a través de una cadena de mano jerárquica”.*

“La carrera administrativa supone entonces el desarrollo profesional del funcionario público, que entraña un proceso de selección y formación previa al ingreso; un desempeño ascendente a través de una escala regida por el principio de mérito; un proceso de formación continua; y un minucioso programa de entrenamiento práctico” (Guerrero 2007: 59), procesos y modalidades diferentes dependiendo de la organización que asume en diferentes Estados.

5.1 Antecedentes en Colombia

Uno de los antecedentes más remotos para profesionalizar la función pública colombiana se encuentra en el artículo 62 de la Constitución de 1886, que limitó la atribución nominadora del presidente de la República, de los gobernadores y de los alcaldes, ya que, conforme a ella, el libre nombramiento y remoción sólo podía hacerse *"de acuerdo con las normas que expida el Congreso para establecer y regular las condiciones del acceso al servicio público, de ascensos por méritos y antigüedad, de jubilación, retiro o despidos"*. Por tanto, *"todo nombramiento y remoción debía ajustarse a las normas expedidas por el legislativo, tendientes a regular, entre otras cosas, las condiciones de acceso al servicio y las de retiro o despido de él"* (Sentencia No. C-195/94).

Este proceso continuará con la presentación del primer anteproyecto de carrera administrativa en 1902, cuando durante el gobierno de José Manuel Marroquín, el general Rafael Uribe Uribe lo presentó a consideración del Congreso, a través de la Comisión Delegada para la Reforma del Estado (Puentes, 2004).

En la exposición de motivos, el General Uribe Uribe afirma que *"La elección de los empleados, sea hecha por quien fuere y por el sistema que fuere, debe recaer en aquellos ciudadanos que tengan competencia para su puesto, es decir, carácter, habilidad técnica, experiencia, honradez, posición social, y buenos antecedentes, que los coloque en posibilidad de servir mejor que cualquier otro, el cargo que se trate. El gobierno que rehúse o arrebate el empleo a un ciudadano dotado de esas prendas y lo entregue a otro que carezca de ellas siempre será —llámese como se llamare— un detestable gobierno, porque de cualquier cosa podrá jactarse, menos de administrar rectamente los intereses del pueblo; y porque contraponer intereses especiales a los intereses públicos, de suerte que en el conflicto triunfen los primeros sobre los segundos, es volver contra el pueblo las funciones que él ha confiado y paga para que se le sirva [...] si los puestos públicos sólo son de unos pocos personajes o de un grupo habrá caciquismo, habrá oligarquía, todo menos democracia... Hay que fundar carrera: la diplomática, la consular, la judicial, la militar, la docente o del profesorado, y otras por el estilo, como único medio de estimular el estudio, la honradez y el celo y formar*

verdaderos servidores de la patria. Valen infinitamente más pocos empleados, idóneos y bien retribuidos, que muchos mediocres y mal pagado” (Uribe, 1979: 5).

Sin duda alguna este proyecto contemplaba los principios básicos de un sistema de mérito para la función pública, bastiones sobre los cuales, aún hoy se busca construir un sistema moderno de gestión del talento humano al servicio del Estado. Sin embargo, como muchos intentos posteriores, este proyecto no prosperó, debido entre otras razones a la difícil situación política que atravesaba el país por aquel momento.

Igualmente durante el gobierno de Eduardo Santos, se expidió la Ley 165 de 1938, la cual trató por primera vez el tema de la función pública en general. De acuerdo con Puentes (2004) durante este periodo se expidieron normas concernientes a las distintas ramas del Poder Público, como el régimen disciplinario y el régimen salarial y prestacional. Además permitió que los empleados contaran con estabilidad en el empleo y ascender internamente siempre y cuando reúna los requisitos exigidos en el cargo vacante.

“La Ley estableció —y así ha sucedido a lo largo de la historia de la carrera administrativa— de manera taxativa los empleos que por su naturaleza o por su nivel jerárquico, por ser de representación política o por ser agentes de presidente, los gobernadores o los alcaldes, deben ser de libre nombramiento y desvinculación de los nominadores” (Puentes, 2004: 65-66).

Por esta época, se creó en la capital de la República un Consejo de Administración y Disciplina. Igualmente en cada departamento *“había un Consejo con las mismas funciones y la misma conformación, encargado de la administración y disciplina de los empleados de carrera de los departamentos y municipios”* (Puentes, 2004: 66).

Recuerda Puentes (2004: 66-67), como *“las funciones de los consejos, cada uno en su jurisdicción, eran servir de Jurado Calificador en los exámenes de admisión, conocer de las quejas contra funcionarios de carrera, elaborar el escalafón y llevar el registro y expedir los reglamentos para su adecuado funcionamiento. Se autorizó al gobierno para establecer o fomentar las escuelas de capacitación para los empleados públicos y se dio*

preferencia para ingresar al servicio público a quienes adelantaran los programas de formación o capacitación en las escuelas especializadas”.

“En 1948 se expidió la Ley 141, en la cual se conformaron varias comisiones de estudio de reformas y ordenamiento del tema de la carrera administrativa. Además, se creó la Comisión Interparlamentaria del Servicio Civil, compuesta por tres senadores y tres representantes, que se encargaría de proponer normas sobre funciones de los cargos, así como de establecer su categorización, la remuneración, las condiciones de ingreso al servicio público y los procedimientos para determinar la idoneidad de los aspirantes, trámites para el ascenso y desvinculación”. (Puentes, 2004: 69-70)

De acuerdo con el informe de la Misión Currie, para 1952, de los “...50.000 empleados gubernamentales existentes en la época, menos de 1.500 pertenecían a la carrera administrativa y un reducido número de los mismos había ingresado a ella por concurso de méritos” (Mendoza, 1986: 55). Esto lleva a plantear el interrogante de cuál era la forma de ingresar al escalafón de carrera, encontrando que no se hacía por la vía del concurso, sino por el mecanismo de la “...inscripción extraordinaria, método que se institucionalizó y, por supuesto, se volvió práctica legal, porque cada vez que se legisló sobre el tema se incluía la famosa inscripción extraordinaria” (Puentes, 2004: 69), que permitía incorporar a quienes venían desempeñando los empleos sin ser sometidos a concurso público alguno, negando a la vez a los demás ciudadanos el derecho de ingreso a los diferentes empleos que integraban la función pública colombiana.

Posteriormente, “...con el plebiscito de 1957 por primera vez se elevó a canon constitucional la carrera administrativa y se dio por terminado, al menos desde el punto de vista formal, el período en el cual el triunfador en las elecciones nombraba” (Puentes, 2004: 70) y desvinculaba discrecionalmente a todos quienes se desempeñaban en la administración pública.

En materia de función pública y carrera administrativa, mediante la Ley 19 de 1958, “se adicionó y modificó la Ley 165 de 1938, con miras a ponerla a tono con las nuevas circunstancias del país, compaginarla con el Código de Régimen Político y Municipal y conformar un estatuto más completo, que incluyera, entre otros, los siguientes temas: las características fundamentales de la carrera administrativa; la conformación en el Consejo

de Estado de una sala de consulta especializada llamada Sala del Servicio Civil, a la que se someterían todos los proyectos de ley o de decretos sobre estos asuntos; la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, para que emprendiera la tarea de formar y capacitar a los servidores públicos; (...)y la creación, igualmente, del Departamento Administrativo del Servicio Civil, con la responsabilidad de formular las macropolíticas que orienten el ejercicio de los servidores públicos.

Con este elenco de instituciones se dotó al Estado para que pudiera formar, capacitar y gestionar de manera más idónea a las personas vinculadas a la función pública y a la carrera administrativa” (Puentes, 2004: 71-72).

Posteriormente, con base en la reforma plebiscitaria, el Decreto Ley 1732 de 1960 distribuyó en dos sectores los empleos públicos: los de carrera administrativa, como regla general, y los de libre nombramiento y remoción. Entre otros temas éste “...precisó quiénes son funcionarios y empleados de la rama Ejecutiva del Poder Público y quiénes conforman el servicio civil¹³; se introdujeron restricciones a los nominadores para nombrar y remover a los empleados de carrera administrativa, en todos los ámbitos de la administración pública; se crearon en los ámbitos nacional y territorial comisiones de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina, conformadas por cuatro miembros de período fijo, con observancia de las reglas de la paridad política —institución que reemplazó al Consejo de Administración y Disciplina, creado por la Ley 165 de 1938—; se estableció la clasificación de los empleados públicos de acuerdo con sus funciones, responsabilidades y requisitos para su desempeño, lo cual permitió establecer la escala salarial; se precisó por primera vez los conceptos de clase y de cuadro administrativo¹⁴; se estableció el

¹³ Véase Decreto 1732 de 1960, en *Diario Oficial*, martes 9 de agosto de 1960. Artículo 1º: “Se consideran funcionarios o empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público [...] todas las personas naturales que prestan de manera regular sus servicios en funciones o empleos permanentes no adscritos a Rama distinta, creados o autorizados por la ley y remunerados por el Estado, en cualquiera de sus administraciones, centrales o seccionales y en los establecimientos públicos, bien que estos empleados estén frente a la administración en una situación estatutaria o vinculados a ella por un contrato de trabajo”. “Los empleados civiles de la Rama Ejecutiva integran el Servicio Civil de la República”.

¹⁴ Véase Decreto 1732 de 1960, en *Diario Oficial*, martes 9 de agosto de 1960, artículos 13 y 16, respectivamente: “la clase debe agrupar los empleos similares en razón de: funciones y responsabilidades que les son inherentes; de las calidades requeridas para tener acceso a ellos y

objeto de la carrera administrativa¹⁵, y se precisó su cobertura, la cual fue bastante amplia si se la compara con las normas posteriores sobre la materia.

Igualmente, se estipuló el modo de proveer los empleos de carrera, mediante la selección de candidatos capacitados, por el sistema de concursos abiertos en los cuales podían presentarse quienes cumplieran los requisitos establecidos en la convocatoria; se posibilitó por vía de excepción proveer los cargos de carrera con nombramientos provisionales, en cuyo caso debería respetarse la paridad política; (...) se normatizó lo concerniente al régimen salarial y prestacional, situaciones administrativas, estabilidad en el empleo para los empleados de carrera administrativa que cumplan con lealtad, honestidad y eficiencia los deberes de su cargo; se estipuló que la calificación de servicios debería tenerse en cuenta para el escalafonamiento, para aumentos salariales en cada grado, para los ascensos y para determinar los retiros por incompetencia; se establecieron las causales de retiro y el régimen disciplinario; se creó el Instituto Colombiano de Estudios Internacionales como un Departamento de la ESAP, para formar el personal diplomático y consular, practicarle los exámenes, fomentar la investigación de los temas internacionales y el intercambio de profesores y alumnos con otras universidades extranjeras; además, se le atribuyó a la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina, la facultad de habilitar como concurso los exámenes o pruebas finales de la ESAP y de los cursos de adiestramiento del personal en servicio” (Puentes, 2004: 72-74).

Posteriormente, mediante la Ley 65 de 1967 se “...facultó al Presidente de la República para expedir normas conducentes a la modernización del Estado, entre ellas las

la posibilidad de fijárseles con equidad la misma remuneración, en condiciones similares de trabajo”.

“Llámesse cuadro el conjunto de clases de empleos de la misma índole que razonablemente puedan escalonarse para estructurar el sistema de ascensos”. Se podrán constituir cuadros compuestos de empleos de las administraciones central y seccional, o de diferentes ministerios con el fin de facilitar el intercambio de personal.

¹⁵ Véase Decreto 1732 de 1960, artículo 34. “La Carrera Administrativa tiene por objeto establecer un sistema técnico de administración de personal al servicio del Estado, que en la selección de los empleados públicos no reconozca motivos distintos de sus méritos, virtudes y talentos, ofrezca a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, garantice a dichos empleados condiciones de vida satisfactorias, estabilidad y progreso en el trabajo en razón de los méritos y la eficiencia, y los ampare con normas adecuadas de previsión social”. En cuanto a la cobertura, se recomienda ver el artículo 36.

relacionadas con el tema de la función pública, expidiéndose por el ejecutivo el Decreto Ley 2400 de 1968, por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones” (Puentes, 2004: 75), normas aún permanecen vigentes

El Decreto Ley “...se refirió al personal civil de la rama Ejecutiva del Poder Público y dedicó un capítulo a la carrera administrativa. Clasificó a los empleos en dos colectivos, los de carrera y los de libre nombramiento y remoción. (...) Estableció el régimen disciplinario, derechos y deberes para los empleados. Incluyó un título a la capacitación, la cual comprendía la formación, el adiestramiento y el perfeccionamiento de los funcionarios. Reguló lo concerniente con las situaciones administrativas y a la gestión de personal. Por último, derogó las normas contenidas en el Decreto 1732 de 1960, referentes a las entidades territoriales, de tal suerte que nunca tuvieron aplicación en ese ámbito y generaron otro precedente en la inflación normativa y en la costumbre muy colombiana de producir normas y derogarlas sin que se hayan estrenado, ni probado su eficacia” (Puentes, 2004: 75).

Con el Decreto 2400 de 1968 se inauguró la denominada por Puentes (2004: 75) *“ventana siniestra de la carrera administrativa, por cuanto después de haber establecido que la selección para el ingreso a la carrera o su promoción”, debía hacerse mediante concurso, a reglón seguido dispuso que las personas que se hallaran en ejercicio de empleos públicos nacionales, de carrera a la fecha de expedición del Decreto-Ley, y para las cuales no se hubiera aplicado el procedimiento de selección establecido en la norma, tendrían derecho, al cumplirse un año de su vigencia, a solicitar y obtener su inscripción en la carrera administrativa, conforme al procedimiento establecido en el artículo 45, es decir sin concurso de méritos alguno mecanismo que ya en apartado anteriores se denominó incorporación extraordinaria.*

El Decreto-Ley 2400 de 1968, será reglamentado posteriormente mediante el Decreto 1950 de 1973, hoy aún vigente en los relacionado con las situaciones administrativas de los funcionarios públicos, a través del cual se buscó establecer el mecanismo para hacer operativa la carrera administrativa en la entidades del Estado, siendo irónicamente, la incorporación extraordinaria, el instrumento que se adopta para demostrar una vigencia efectiva del sistema de mérito, cuando en la realidad lo que se daba era una burla a la

misma al permitir escalafonar en carrera a quienes de venían desempeñando en los empleos, sin necesidad de selección alguna.

Durante los años posteriores, la carrera administrativa seguirá en el limbo al interior de la administración, al no darse efectivo cumplimiento, acudiendo no sólo a la incorporación extraordinaria, sino a las facultades del estado de sitio, que le permitieron a los gobiernos de turno, dejar sin vigencia el ordenamiento jurídico relacionado con esta materia, permitiéndole al Presidente de la República la suspensión transitoria de diversos derechos de los empleados públicos, interinidad de la carrera que se mantendrá hasta 1983, época en que se vuelven a declarar vigente tales normas bajo la administración del Presidente Belisario Betancur, como parte del programa de apertura democrática que ofreció ese gobierno.

Posteriormente, a través de la Ley 61 de 1987 se hizo *“una nueva clasificación de los cargos de carrera y los de libre nombramiento y remoción; se reguló lo relativo a la pérdida de los derechos de carrera, la calificación de servicios y los nombramientos provisionales. El artículo 1° de esta Ley sustituyó el artículo 3° del Decreto Ley 2400 de 1968, y señaló como excepción a la regla general, el sistema de libre nombramiento y remoción”* (Sentencia C-195 de 1994). Sin embargo, esta norma también está inspirada en el principio de la inscripción automática, siendo limitada también la carrera administrativa al nivel nacional.

Ya en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, el tema relacionado con el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado se analizara y se le dará *“un espacio suficiente en la Constitución, porque en el sentir de la sociedad, la burocracia oficial carecía de los atributos que requiere el servicio público y demandan los cometidos del Estado. Son muchas las opiniones que sostienen la idea que hubo una nefasta influencia de los partidos políticos sobre la administración pública, en especial durante el Frente Nacional, que la sumió en el marasmo de la sinrazón, haciéndose notoria la ausencia de vocación de servicio a la comunidad, de principios éticos y morales y la relajación de la responsabilidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”* (Puentes, 2004: 80-81).

Por ello, la Asamblea Constituyente consideró que *“para construir una administración al servicio del desarrollo social, que asegure la productividad de los recursos públicos y se sujete a los controles democráticos de los diferentes segmentos de la sociedad, era imperioso eliminar las presiones de los grupos y movimientos políticos sobre los nominadores, reducir la carga decisional de altos funcionarios mediante la desconcentración y la descentralización, consolidar al Ministerio Público en su capacidad investigadora para enfrentar la corrupción y la desviación de recursos públicos y fortalecer a los partidos y sindicatos para que su intervención en los asuntos de la administración pública sean transparentes”* (Puentes, 2004: 81). Es por esta razón, que en la Constitución Política los Constituyentes establecieron un capítulo al tema la función pública.

“Además de lo anterior, debemos resaltar el tema de la carrera administrativa, el cual fue constitucionalizado de manera admirable. Hay prácticamente una sentencia en el artículo 125 de la Constitución: “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”. No pudo ser más explícita la Asamblea Nacional Constituyente. A continuación estableció algunas excepciones referidas a los trabajadores oficiales, a los empleados de elección popular y a los que establezca la ley y los de libre nombramiento y remoción

Se elevaron a mandato constitucional unos principios que estaban consagrados en leyes anteriores, como el mérito, única condición para acceder y ascender en la carrera administrativa, y la ineptitud comprobada junto con la indisciplina, como causales de retiro de la carrera y la pérdida de los derechos. El credo político fue proscrito como elemento para seleccionar a los servidores públicos y para otorgarles estímulos o para retirarlos del servicio.

La Ley 27 de 1992 reitera la filosofía de la Constitución sobre el tema de la carrera administrativa y hace extensivas a los empleados públicos de las entidades territoriales las normas vigentes aplicables a los empleados del orden nacional, (...) a los empleados con sistemas específicos de administración de personal, al igual que a los de las carreras especiales de la Contraloría y Procuraduría generales, a quienes se les aplicará transitoriamente esta ley, excepto a los del Distrito Capital, que se regirán por las suyas propias” (Puentes, 2004: 83-84).

Finalmente, y desafortunadamente, nada novedoso, *“en el artículo 22 de la Ley 27 de 1992, contrariando el principio del mérito establecido en el artículo 125 de la Constitución, se estableció que los empleados del ámbito territorial que ocuparan cargos de carrera a la fecha de entrar en vigencia esa Ley tendrían un año de plazo para acreditar los requisitos del cargo y solicitar su inscripción en el escalafón de la carrera administrativa. Así se configuró el ingreso extraordinario, y no por concurso ni por mérito, sino por estar ahí, desempeñando un cargo clasificado como de carrera, al momento de expedirse la Ley”* (Puentes, 2004: 87).

Nuevamente, y *“con el ánimo de tener una legislación unificada e incluir los criterios, los principios y demás argumentos expuestos reiteradamente por la Corte Constitucional, se impulsó un nuevo proyecto de ley sobre función pública y carrera administrativa que, a la postre, se convirtió en la Ley 443 de 1998, la cual tuvo una vigencia fugaz en la mayoría de su articulado”* (Puentes, 2004: 94) por su inconstitucionalidad.

“Ante esta situación, la carrera administrativa entró en receso” al no existir una *“...instancia competente para realizar los procesos de selección. Frente a la necesidad de prestar los servicios públicos y mantener el Estado funcionando, las nuevas creaciones y las vacantes que se fueron produciendo por la causa que fuera, desde el 26 de mayo de 1999”* (Puentes, 2004: 95-96), se proveyeron desde la modalidad excepcional del nombramiento en provisionalidad.

Trascurrieron cinco años de este vacío normativo lo que demuestra de forma contundente el poco interés que reviste el tema para el Congreso y para el gobierno, situación que se mantuvo hasta septiembre de 2004, cuando se expidió la Ley 909 sobre empleo público, carrera administrativa y gerencia pública, sin que por este hecho se hayan corregido los inconvenientes presentados, ya que por ejemplo, después de cinco años de vigencia de la nueva Ley, no se ha podido concluir el concurso público de méritos convocado para proveer en forma definitiva los empleos que se encuentran provistos por encargo o provisionalidad, muchos de ellos hace más de diez años.

5.2 Régimen vigente

Caracterizar el sistema de carrera administrativa en Colombia, exige precisar inicialmente algunos aspectos relacionados con la clasificación constitucional de los empleos y con las formas de provisión de los cargos de carrera. Posteriormente, se presenta el concepto, los principios rectores, la clasificación de los diversos sistemas de carrera, así como los aspectos relacionados con los concursos de méritos, la evaluación del desempeño, la capacitación y los estímulos al personal, así como las causales de retiro del servicio. Para este fin, en la elaboración de este acápite se acudirá a los planteamientos expuestos en las normas y sentencias relacionadas a la carrera administrativa en Colombia.

De acuerdo con el mandato constitucional, los empleos de los organismos y entidades son de carrera administrativa, con excepción de los de elección popular, los de periodo fijo conforme a la Constitución y la Ley, los trabajadores oficiales, aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación y los de libre nombramiento y remoción.

Los empleos de libre nombramiento y remoción corresponden a los de dirección, conducción y orientación institucionales; los empleos de cualquier nivel jerárquico cuyo ejercicio implica confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los funcionarios¹⁶,

¹⁶ “**En la Administración Central del Nivel Nacional:** Ministro y Viceministro; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector de la Policía Nacional; Superintendente; y Director de Unidad Administrativa Especial. En las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, los empleos adscritos a las oficinas de comando, de las unidades y reparticiones de inteligencia y de comunicaciones, en razón de la necesaria confianza requerida en quienes los ejerzan, dado el manejo que debe dársele a los asuntos sometidos al exclusivo ámbito de la reserva, del orden público y de la seguridad nacional, Comandantes y Segundos Comandantes de Fuerza y Jefe del Estado Mayor Conjunto. En el Ministerio de Relaciones Exteriores los del servicio administrativo en el exterior con nacionalidad diferente de la Colombiana y el personal de apoyo en el exterior. En el Congreso de la República, los previstos en la Ley 5ª de 1992.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional: Presidente, Director o Gerente General, Superintendente y Director de Unidad Administrativa Especial.

En la Administración Central y órganos de Control del Nivel Territorial: Gobernador, Alcalde Mayor, Distrital, Municipal y Local.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial: Presidente, Director o Gerente” (ver Artículo 5, Ley 909 de 2004)

siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos; los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado; los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos; los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales; y, los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera.

La provisión de los empleos de carrera se hará, previo concurso, por nombramiento en período de prueba, o por ascenso. En caso de vacancia definitiva, el encargo o el nombramiento provisional sólo procederán cuando se haya convocado a concurso para la provisión del empleo. Mientras se surte el proceso de selección convocado para proveer empleos de carrera, los empleados de carrera tendrán derecho preferencial a ser encargados de tales empleos, si acreditan los requisitos para su desempeño. Sólo en caso de que no sea posible realizar el encargo podrá hacerse nombramiento provisional.

El término de duración del encargo y del nombramiento provisional, cuando se trate de vacancia definitiva no podrá exceder de cuatro (4) meses; cuando la vacancia sea resultado del ascenso con período de prueba, de un empleado de carrera, el encargo o el nombramiento provisional tendrán la duración de dicho período más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo.

Finalmente, los empleados de carrera podrán desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción hasta por el término de tres (3) años, para los cuales hayan sido designados en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados, o en otra. Finalizados los tres (3) años, el empleado asumirá el cargo respecto del cual ostente derechos de carrera o presentará renuncia del mismo. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia del empleo y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión del Servicio Civil respectiva.

De conformidad con la Ley colombiana, la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso.

Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno.

Antes de avanzar en el desarrollo de este capítulo, y teniendo en cuenta lo planteado por la Corte Constitucional¹⁷, es conveniente hacer una distinción entre gobierno y administración, ya que el sistema de carrera no tiene una función política, sino administrativa. En efecto, el gobierno es, ante todo, una estructura política, es decir, conlleva un manejo del poder político encaminado hacia los efectos sociales de nivel general. El Gobierno, supone la sistematización de un programa político, así como la ejecución de los principios doctrinarios, mediante el uso del poder. El gobierno obra sobre toda la comunidad, directa o indirectamente. Ahora bien, su labor general ha de ser la conformación del orden social, es decir, la comunidad ordenada de acuerdo con la inclinación social del ser humano. En otras palabras, gobierno es orden político.

En cambio, administración significa la ordenación técnica sobre los recursos existentes, con el fin de conformar un orden, que ya no es general, sino adecuado a las circunstancias concretas. Los criterios administrativos se subordinan a los criterios políticos, así como la parte se ordena al todo. La administración desarrolla algunos programas políticos, pero de modo concreto y no general, con criterios de manejo técnico, amparada por el poder político, pero no manejando dicho poder de manera inmediata.

¹⁷ Para mayor información ver la Sentencia de la Corte Constitucional C – 506 de 1999 y Sentencia de la Corte Constitucional C – 195 de 1994,

Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado.

Además de los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, la carrera administrativa deberá desarrollarse fundamentalmente atendiendo los principios de igualdad y de mérito, los cuales fueron consagrados por el legislador.

Según el principio de igualdad, para el ingreso a los empleos de carrera se brindará igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna índole, particularmente por motivos como credo político, raza, religión o sexo; de la misma forma, para el ascenso, la estabilidad y la capacitación de quienes pertenezcan a la carrera; las organizaciones y entidades garantizarán que los empleados participen con criterio de igualdad y equidad.

El principio de mérito establece que el acceso a cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella.

En Colombia, la jurisprudencia ha identificado dos modalidades de sistema de carrera administrativa que concurren al amparo de lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Política, por un lado, la carrera administrativa general (u ordinaria), regulada actualmente por la Ley 909 de 2004, y los sistemas especiales de carrera, los cuales a su vez se subdividen en regímenes especiales de naturaleza constitucional y específicos de rango legal. Resultando de interés para los objetivos propuestos en esta investigación, el sistema ordinario de carrera aplicable a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y sus entes descentralizados; en las Corporaciones Autónomas Regionales; en las Personerías; en las entidades públicas que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud; al personal administrativo de las Instituciones de Educación Superior de todos los niveles, cuyos empleos hayan sido definidos como de

carrera; y finalmente, al personal administrativo de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional de todos los niveles.

En cuanto a los regímenes especiales, la Corte Constitucional (Sentencia C-315/07: 18), ha resaltado que *“éstos tienen origen constitucional, en el sentido de que existe un mandato expreso del constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen en un sistema de carrera distinto al general.”* Bajo este entendido, debe existir una norma constitucional que, de manera cierta y específica, establezca que una entidad goza de un régimen especial para el ingreso y permanencia en el empleo público. Así, a partir de la interpretación armónica de la Constitución que este Tribunal ha efectuado, pueden identificarse regímenes especiales de carrera de naturaleza constitucional para el caso de las Fuerzas Militares, prevista en el artículo 217 C.P.; la Policía Nacional, consagrada en el inciso 3º del artículo 218 C.P.; la Fiscalía General de la Nación, dispuesta por el artículo 253 C.P.; la Rama Judicial, prevista en el numeral primero del artículo 256 C.P.; la Contraloría General de la República, consagrada en el artículo 268 C.P.; la Procuraduría General de la Nación, contemplada en el artículo 279 C.P.; y las universidades públicas, dispuesto en el artículo 69 C.P.

Las carreras específicas de carácter legal corresponden, en los términos del artículo 4º de la Ley 909 de 2004, a aquellos sistemas que *“en razón de la singularidad y especificidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagrados en leyes diferentes a las que regulan la función pública.”* Conforme esta disposición, el mismo artículo 4º estipula la existencia de carreras específicas en los casos del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Inpec-; la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales –Dian-; las Superintendencias; el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil - Aerocivil; el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; los que regulan la carrera diplomática y consular, y, la carrera docente.

El concurso ha sido instituido entonces por la Ley como un procedimiento idóneo para proveer cargos de carrera administrativa, y se conforma por una serie de actos y hechos administrativos, a saber: la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas o instrumentos de selección, la conformación de la lista de elegibles y el periodo de prueba.

El proceso de selección tiene como objetivo garantizar el ingreso de personal idóneo a la administración pública y el ascenso de los empleados, con base en el mérito mediante procedimientos que permitan la participación, en igualdad de condiciones, de quienes demuestren poseer los requisitos para desempeñar los empleos.

La provisión definitiva de los empleos de carrera se hará a través de concurso, el cual puede ser de ascenso en los cuales podrán participar los empleados de carrera administrativa de cualquier entidad, que reúnan los requisitos exigidos para el empleo y las demás condiciones que establezcan los reglamentos. También existen concursos abiertos en los cuales la admisión será libre para todas las personas que demuestren poseer los requisitos exigidos para el desempeño del empleo.

Dentro de las etapas del proceso de selección se encuentra inicialmente la convocatoria, que se constituye en el primer paso del procedimiento de selección y consiste en un llamado que hace la Administración a quienes reúnan determinadas calidades o condiciones para incorporarse a un empleo de carrera administrativa. En ella se consagran las bases del concurso, las cuales difieren de acuerdo con el tipo de concurso y el cargo por proveer; en términos generales, se pueden mencionar, a manera de ejemplo, algunas de las previsiones que debe contener, a saber: la identificación del cargo, las funciones, la remuneración, los requisitos de estudios para el desempeño del empleo, títulos, experiencia, o en su lugar la forma como se compensan esas exigencias, los documentos que debe presentar el candidato para su inscripción, la demostración de calidades, las funciones del cargo, la clase de exámenes o pruebas que se van a realizar, la indicación del sitio, fecha y hora en que se llevará a cabo el concurso, el tiempo límite de inscripciones, lugar en donde se reciben éstas, la fecha en que se publicarán los resultados, en fin, todos aquellos factores que habrá de evaluarse dentro del concurso.

Otra fase del proceso de selección es el reclutamiento que tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño del

empleo objeto del concurso. Por tanto, su finalidad es determinar quiénes de las personas que se inscribieron para participar en el concurso, reúnen los requisitos y condiciones exigidas por la administración, para lo cual se debe elaborar una lista en la que aparezcan los candidatos admitidos y los rechazados, teniendo en cuenta que en este último caso, solamente se permite excluir a quienes no cumplan con las exigencias señaladas en la convocatoria, las que deberán indicarse a cada uno de los afectados en forma escrita y precisa.

La tercera etapa consiste en la aplicación de pruebas que tiene como fin esencial apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidades del aspirante y establecer una clasificación de los mismos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades del cargo. Con la realización de las pruebas se busca la evaluación del candidato no sólo en el aspecto intelectual por medio de exámenes de conocimientos generales y profesionales específicos de acuerdo con el cargo, sino también sus condiciones de preparación, competencia, capacidad o aptitud física, comportamiento social, idoneidad moral, presentación personal, capacidad para relacionarse con las personas, antecedentes personales y familiares, etc., para lo cual se practicarán pruebas psicológicas, entrevistas y todos aquellos otros mecanismos que se consideren aptos para ese fin.

Con base en los resultados del concurso, se conformará una lista de elegibles, cuya vigencia será de dos (2) años, la cual incluirá los aspirantes que hayan aprobado el mismo, en estricto orden de mérito. La provisión de los empleos objeto de convocatoria, será efectuada a partir de quien ocupe el primer puesto de la lista y en estricto orden descendente. Una vez provistos los empleos objeto del concurso, las entidades deberán utilizar las listas de elegibles en estricto orden descendente, para proveer las vacantes que se presenten en el mismo empleo, en otros iguales, similares o de inferior jerarquía, ubicados dentro del mismo nivel. En este último caso, la no aceptación del nombramiento no constituye causal para la exclusión de la lista de elegibles.

La persona seleccionada por concurso abierto será nombrada en período de prueba, por un término de cuatro (4) meses, al cabo del cual le será evaluado su desempeño laboral. Aprobado el período de prueba, por obtener calificación satisfactoria en el desempeño de

sus funciones, el empleado adquiere los derechos de carrera y deberá ser inscrito en el Registro Público de la Carrera Administrativa.

El desempeño laboral de los empleados de carrera deberá ser evaluado respecto de los objetivos previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta factores objetivos, medibles, cuantificables y verificables; el resultado de esta evaluación será la calificación para el período establecido en las disposiciones reglamentarias. No obstante, si durante este período el jefe del organismo recibe información, debidamente soportada, de que el desempeño laboral de un empleado es deficiente podrá ordenar, por escrito, que se le evalúen y califiquen sus servicios en forma inmediata.

La evaluación del desempeño es un instrumento de gestión que busca el mejoramiento y desarrollo de los empleados de carrera. Deberá tenerse en cuenta para adquirir los derechos de carrera; conceder estímulos a los empleados; participar en concursos de ascenso; formular programas de capacitación; otorgar becas y comisiones de estudio; evaluar los procesos de selección, y, determinar la permanencia en el servicio.

Ahora bien, el retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos: por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia de calificación no satisfactoria en la evaluación del desempeño laboral; por renuncia regularmente aceptada; por retiro con derecho a jubilación; por invalidez absoluta; por edad de retiro forzoso; por destitución, desvinculación o remoción como consecuencia de investigación disciplinaria; por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo; por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo y, por orden o decisión judicial.

Así también, el personal no uniformado de carrera del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con excepción de sus entidades descentralizadas, previo concepto favorable de la Comisión de Personal, podrá ser retirado cuando por informe reservado de inteligencia se considere que es inconveniente su permanencia en el servicio por razones de seguridad nacional.

Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o

dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

5.3 Cifras de la carrera en Colombia

Dimensionar lo que ha significado la carrera administrativa en Colombia a partir de las cifras existentes, resulta una tarea bastante difícil debido a la carencia de información y a las inconsistencias que presentan algunos datos obtenidos por varias agencias gubernamentales.

Solamente con la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil –DASC– (Ley 19 de 1958), se comienzan a conocer las primeras cifras sobre el número de empleados escalafonados en carrera administrativa, y resulta pertinente hacer esta aclaración, porque en muchas ocasiones se hace una relación directa entre el número de empleos de carrera y el número de empleados escalafonados en carrera, situación que no es análoga ya que los empleos de carrera pueden estar provistos por funcionarios nombrados por encargo o en provisionalidad, es decir por personas no escalafonados en carrera.

Sin embargo, estas cifras siguen siendo confusas, toda vez que en algunas ocasiones se limita al personal civil que cumple funciones administrativas, mientras que en otras oportunidades estos datos se mezclan con otros que incorporan lo que teóricamente se conoce como burocracia especializada (docentes, personal de salud, fuerza pública, entre otros), siendo entonces difícil su comparación.

Más lamentable resulta aún, que en los últimos años se vengán considerando como empleados a quienes tienen sólo una vinculación de prestación de servicios, es decir no laboral, que por tanto no ejercen un empleo público, y que para efectos analíticos no pueden mezclarse con el conjunto de empleos de carácter permanente, entre los que se encuentran los empleos de carrera. Obviamente, estas cifras pueden servir para otro tipo de análisis como lo relacionados con la flexibilidad laboral, ya que permiten contrastar las relaciones laborales formales con las vinculaciones informales no laborales.

Así las cosas, en el cuadro N° 1, se presentan el número de funcionarios escalafonados en empleos de carrera administrativa desde el año 1961 hasta 1982. Como puede evidenciarse son exiguas las incorporaciones en carrera durante los años 1961-1969, las que sólo llegaron a 263 escalafonados en carrera, mientras desde 1970 y hasta 1976, hay una mayor dinámica en los procesos de ingreso a la carrera hecho que puede explicarse, muy seguramente, por la reglamentación que se hizo del Decreto Ley 2400 de 1968, a través de la expedición del Decreto 1950 de 1973, que viene a convertirse en la primera regulación específica sobre el funcionamiento del sistema ordinario de carrera administrativa en Colombia.

Este dinamismo en las incorporaciones volverá a estancarse durante el periodo 1977 a 1981, lo que se explica por la no vigencia que tuvo la carrera administrativa por las continuas declaratorias del estado de sitio, situación que se mantendrá hasta 1982 cuando son levantadas estas restricciones por parte del Presidente Belisario Betancur.

Cuadro N° 1

Personal escalafonado en carrera administrativa en Colombia (1961-982)

Año	N° de Escalafonados	Retirados por año	Total acumulado a diciembre de cada año
1961	6	0	6
1962	13	1	18
1963	27	0	45
1964	38	0	83
1965	84	0	167
1966	47	0	214
1967	47	2	259
1968	0	0	259
1969	1	0	260
1970	859	1	1.118
1971	2.646	25	3.739
1972	2.589	33	6.295
1973	2.459	72	8.682
1974	1.738	90	10.330
1975	2.891	100	13.121

1976	1.379	281	14.219
1977	0	377	13.842
1978	0	312	13.530
1979	0	298	13.232
1980	0	296	12.936
1981	0	286	12.650
1982	187	591	12.246
TOTAL	15.011	2.765	

Fuente: Informe al Congreso "Hechos y Perspectivas" 1982-1986, Pág. 107 DASC/División de Selección.

No obstante, el número de escalafonados durante el periodo 1982 – 1986 es bastante precario salvo, el año 1985, cuando se incorporan ordinariamente 2.544 empleados del Estado. Y es aún más precario si se considera que con la expedición del Decreto 583 de 1984 se autorizó una incorporación extraordinaria a empleos de carrera administrativa, es decir sin mediar un concurso de méritos, a 90.910 funcionarios, demostración más que fehaciente de lo que se ha afirmado en diversos apartados de este informe, en donde se ha sostenido la tendencia existente en la administración pública colombiana de realizar incorporaciones extraordinarias en carrera administrativa, haciendo prácticamente inaplicable las normas establecidas para incorporaciones ordinarias.

Cuadro N° 2

Inscripción en carrera administrativa período 1982 – 1986

Año	N° de Escalafonados	N° de Escalafonados	Total acumulado
	Decreto 1950/1973	Decreto 583/1984	
1982	187	-	12.246
1983	270	-	12.516
1984	174	3.120	15.810
1985	2.544	30.362	48.716
1986*	500	57.428	106.644

(*) El dato del año 1986 es estimado

Fuente: Informe al Congreso "Hechos y Perspectivas" 1982-1986, Pág. 105 DASC/División de Selección.

Aunque desde 1987 no existe información que consolide el número de servidores públicos incorporados en la carrera administrativa, si es posible hacer algunas deducciones de lo ocurrido en estas décadas. De acuerdo con Planeación Nacional

(DNP, 1998), en el período 1987 – 1997, la planta de personal en la rama ejecutiva del poder público se mantuvo ligeramente estática, alcanzando en promedio 770.000 empleos de planta, de los cuales el nivel central, del orden nacional, representa el 76%, aunque esta cifra contempla el personal que presta sus servicios en la docencia, en las instituciones de salud, en la función jurisdiccional y la fuerza pública.

Cuadro N° 3
Cargos o empleos del sector oficial del orden nacional

Año	Central*	Descentralizado**	Total
1987	525.134	186.417	711.551
1988	556.176	190.996	747.172
1989	550.877	190.389	741.266
1990	569.272	183.868	753.140
1991	588.997	180.307	769.304
1992	592.140	179.983	772.123
1993	592.756	179.198	771.954
1994	616.775	174.314	791.089
1995	616.531	176.868	793.399
1996	607.391	179.814	787.205
1997	628.655	185.299	813.954
1998	628.545	185.604	814.149
Promedio	589.104	182.755	771.859

(*) Comprende: Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Organismos de control y vigilancia, Rama Legislativa y Rama Judicial.

(**) Comprende: Establecimientos públicos, Entes Universitarios Autónomos, Corporaciones, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.

No incluye contratos de prestación de servicios.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- (1998). Cálculos DNP-Umacro

Aunque se carece de cifras confiables, durante este periodo fue expedida la Ley 27 de 1992, que como ya se indicó amplió la cobertura del sistema de mérito a las entidades del nivel territorial, autorizando también, como ya es tradicional una incorporación extraordinaria de todos los funcionarios que a la fecha de expedición de la Ley se encontraban prestando sus servicios en los municipios, distritos y departamentos del país. Esa cifra al parecer es cercana a los 150.000 funcionarios de acuerdo con datos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- (1999), elaborados

acudiendo a cifras que le fueron remitidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Cuadro N° 4
Colombia. Empleo público, por tipo de organización. Década del 90

Año	Total	Administración Nacional	Administración Provincial	Empresas Públicas	Administración Local	Otros
1997	886.468	167.523	155.895	n.d.	n.d.	563.050
1998	885.786	140.129	155.895	n.d.	n.d.	589.762
1999	766.562	203.030	133.813	n.d.	n.d.	429.719

Fuente: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- (1999). www.clad.org.ve

Finalmente, con la expedición de la Ley 443 de 1998 se comenzó a conformar en el país un Sistema Único de Información De Personal –SUIP-, organizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAPF, con el propósito de consolidar la información de personal necesaria para la formulación de las políticas de talento humano a cargo del gobierno nacional. Como resultado de la implementación de éste sistema, aparecerá en el año 2006 el Informe de Caracterización del Empleo Público en Colombia, del cual aparecerá una nueva versión en el año 2007.

Estos datos estadísticos del informe corresponden a 213 entidades públicas pertenecientes a las tres ramas del poder público en el orden nacional, a los organismos autónomos constitucionales, a la organización electoral y a los organismos de control y vigilancia, tanto en el nivel central como descentralizado. Sin embargo, y aunque presenta las cifras del número de empleos de carrera no es claro el informe de personas escalafonadas en carrera.

Para el año 2007, el número total de servidores públicos, incluyendo empleados y trabajadores del Estado, llegó a 146.234 funcionarios, de los cuales 91.501 son empleos de carrera administrativa, mientras 5.531 son empleos de libre nombramiento y remoción.

Cuadro N° 5**Servidores públicos por ramas del poder público y otros organismos**

Rama u Organismo	Total Servidores Públicos
Ejecutivo*	115.857
Legislativa	550
Judicial	18.682
Organismos de Control	7.802
Organización Electoral	3.164
Organismos Autónomos	179
Total	146.234

(*) Incluye datos de las Corporaciones Autónomas Regionales y Entes Universitarios Autónomos. No incluye maestros vinculados a la carrera docente, uniformados de la fuerza pública, ni servidores vinculados a la carrera diplomática y consular.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- (2007). Informe de Caracterización del Empleo Público en Colombia. Pág. 16. Bogotá.

6. La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción

Aunque no constituye una sorpresa, pero si una validación investigativa requerida en este campo, a partir de las fuentes primarias y secundarias consultadas, y que constituyen la base de esta investigación, es contundente la apreciación de la adopción formal que en Colombia se hizo del sistema de carrera administrativa desde el año 1938, así como de la poca vigencia que en la realidad administrativa del país ha tenido durante ya siete décadas de la supuesta vigencia.

Es pertinente aclarar que los resultados a presentar se limitan exclusivamente al sistema general u ordinario de carrera administrativa para las entidades del nivel nacional. No se indaga ni se presentan conclusiones sobre los sistemas específicos y especiales de carrera, considerados en la Ley y en la Constitución, ni tampoco se refiere esta investigación a los alcances del sistema de mérito para las entidades del nivel territorial, como es el caso de los departamentos, distritos y municipios.

Por tanto, a través de las fuentes consultadas se buscó indagar por aquellos factores que han impedido la plena vigencia de los principios de igualdad y de mérito para el acceso a los empleos de carrera que integran las entidades gubernamentales en el nivel nacional sector central (esencialmente en Ministerios¹⁸ y Departamentos Administrativos¹⁹)²⁰, ya

¹⁸ En Colombia existen trece ministerios: Ministerio de Interior y Justicia; Ministerio de Relaciones Internacionales; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Protección Social; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio

que son estas las entidades a quienes se les aplica el sistema ordinario de carrera administrativa.

Cuadro N° 6
Estructura del Estado colombiano



Fuente: www.presidencia.gov.co

de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Transporte; Ministerio de Cultura.

¹⁹ Está integrado por seis departamentos administrativos: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPR-; Departamento de Planeación Nacional –DNP-; Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-; Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-; Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-; Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria –DANSOCIAL-.

²⁰ Como se presentó en el componente metodológico, como fuente primaria se acudió a la realización de entrevistas a profundidad realizadas a expertos académicos, Magistrados de la Corte Constitucional, agentes gubernamentales, miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, jefes de los organismos de vigilancia y control, miembros del Congreso de la República e integrantes de las organizaciones sindicales que aglutinan a los funcionarios al servicio del Estado, entre otros. A partir de sus opiniones y de la información secundaria consultada, se procedió a clasificar los principales factores más evidenciados por los entrevistados, conformando la clasificación que se presenta, sin que en ningún momento ella obedezca a una jerarquización de importancia, sino a la necesidad de construir unas categorías analíticas.

6.1 Factores políticos

6.1.1 Legado colonial

Un elemento de especial importancia a la hora de plantear las razones que han impedido la vigencia efectiva de la carrera administrativa en Colombia, tiene que ver, según los entrevistados, con el legado colonial español.

De acuerdo a Camacho (2002: 21) La política centralista aplicada por España en América durante el período colonial, tuvo grandes consecuencias. *“Una de ellas fue la de crear un poder político sobrepuesto al interés social y comunitario”. España generó (...) “un tipo de Estado significativamente injusto que en la medida de su evolución, rebasó cualquier límite socialmente tolerable; allí radica, en parte, el origen de los movimientos” independentistas; “también el grado de ilegitimidad alcanzado por el Estado y el consecuente distanciamiento que mantuvo con el ciudadano. Fue un Estado cuya estructura no llegó a despertar con firmeza en la sociedad, sentimientos de solidaridad y espíritu de sujeción legal. Por eso no fue enteramente reconocido, ni salvaguardado su patrimonio moral y material”.*

“Luego del descubrimiento se implantó en América un tipo de autoridad, que si bien guardaba algunas diferencias con la peninsular, era bastante parecida en su carácter fundamental: superpuesta al interés social, arbitraria, injusta e intolerable”; generadora de un escaso grado consensual, factores que contribuirán significativamente al proceso independentista. Paralelamente se conformó el poder de las élites criollas que unidas a los funcionarios estatales, se dedicaron a ejercer y propiciar actividades contrarias a la ética pública, prácticas que se realizaba por los efectos de la política centralista, pero también por la ausencia del ejemplo, así como de principios éticos que despertaran en la ciudadanía, solidaridad y consenso en favor del Estado, situación que se proyectará en el tiempo ya que como se sabe, el proyecto nacional fue exclusivo de las elites criollas y los demás sectores sociales no tuvieron un papel importante, desconociéndose su existencia histórica.

Resalta uno de los entrevistados como la actividad ilícita alcanzó gran notoriedad. Se trataba de acciones socializadas sin miramientos en la condición del individuo. Fue así

como muchos vicios de la administración se convirtieron en *modus vivendi*, en actitudes y conductas arraigadas en la sociedad. No bastó persecuciones, confiscaciones, multas, y ni siquiera la pena de muerte.

Innumerables son las reflexiones que este hecho histórico sigue suscitando, relacionadas en particular con su aporte a la construcción del Estado Nación, a la adopción de los valores y principios democráticos, así como a la modernización de las instituciones, en particular de las que integran la administración pública, situaciones generadoras de grandes paradojas.

Así por ejemplo, a pesar de estar celebrando doscientos años de vida republicana, que parecerían suficientes para generar una ruptura con los valores y prácticas perversas del orden colonial, el país sigue conviviendo y legitimando dichas prácticas, generando un atraso considerable en la modernización de sus instituciones, caracterizadas aún por las prácticas patrimonialistas y clientelistas, que afectan no solo la carrera administrativa, sino la garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos, así como la construcción de un orden justo y democrático.

Estas prácticas se han perpetuado y ha sido históricamente imposible generar un nuevo imaginario: el de una administración pública profesional, objetiva y transparente que asume como su único propósito la realización de los cometidos esenciales del Estado, especialmente los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general, facilitar la participación de los ciudadanos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, en fin, concentrada esencialmente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de Colombia.

Esta situación amenaza hoy con desestabilizar aún más las frágiles instituciones democráticas, convirtiéndola en uno de los obstáculos más preocupantes para la gobernabilidad de estas sociedades. Aparte de los costos económicos, financieros y sociales que este fenómeno implica, sus consecuencias políticas son de enorme gravedad en la medida en que estas prácticas perturban el buen funcionamiento del sistema político y económico de los países, colocando también en tela de juicio la legitimidad de los gobiernos.

6.1.2 El bipartidismo colombiano

Desde su proceso de conformación como República, en Colombia se fueron conformando históricamente dos grandes partidos políticos que interpretaban los diversos intereses de clase, a más de concepciones religiosas, ideológicas, económicas, sociales y políticas que fueron el origen de los actuales partido liberal y conservador.

Para la totalidad de los entrevistados, en Colombia, la Administración estuvo desde sus orígenes, subordinada a los intereses de los partidos en disputa del poder político, siendo entonces capturada por las élites que se alternaban en la dirección del Estado colombiano. Además, la burocracia no goza de derecho alguno que le de independencia y autonomía para el cumplimiento de su función administrativa, estando siempre supeditada al direccionamiento político, siendo por ello considerados como empleados de libre nombramiento y remoción; por tanto, siempre que se realizaban cambios en la jefatura del Estado por presentarse una alternancia en el partido político, eran despedidos automáticamente los funcionarios que militaban en el partido perdedor, cimentándose así, lo que se conoció como el sistema patrimonialista o de botín, según el cual el empleo o cargos del Estado le pertenecen al partido político vencedor en el debate electoral, siendo requisito indispensable para acceder a los empleos públicos el tener establecidos claros compromisos clientelistas.

Según Díaz Uribe (1986: 87) se entiende por clientelismo: *“...un contrato o convenio no escrito en el cual intervienen dos personas... una de estas personas tiene influencias políticas y la otra es el cliente que carece de esas influencias... el clientelismo según los entendidos opera así: la persona con influencia política hace uso de ella para ayudar a su cliente y este le presta algunos servicios. Esta reciprocidad se resume en la frase ‘dame que te doy’, ‘doy para que me des’ y constituye el primer elemento del convenio. El segundo elemento es la lealtad del cliente para con su jefe, lo cual le impide tener otra cabeza”*.

Muchos autores consideran posteriormente en reconocer esta circunstancia como una generadora de la violencia política que vivirá el país desde su independencia pasando por periodos de agudización como la guerra de los mil días o el bogotazo en 1948, circunstancias que llevarán posteriormente al establecimiento del Frente Nacional como

una alternativa pacífica a través de la cual los dos partidos políticos se comprometen a mantener una paridad partidista en todos los cargos que conformaban la administración pública, aunque la provisión de esos empleos no estuviera restringida aún a la demostración del mérito y capacidad, que se habían consagrados legalmente el país en la Ley 165 de 1938.

Formalmente, y aunque el Frente Nacional se mantendrá hasta 1974, posteriormente se buscaron mecanismos para tener a la burocracia subordinada a las circunstancias político partidistas del país. Así, de la participación equitativa entre los dos partidos políticos, de los diversos empleos de la Administración, se pasó a considerar la obligación del partido vencedor de garantizarle al perdedor de la contienda electoral, una participación burocrática proporcional a los resultados electorales.

Actualmente, y aunque la Constitución de 1991 haya consagrado que el acceso a los empleos públicos tiene como fundamento únicamente los principios de la igualdad y el mérito, aclarando que *“en ningún caso la afiliación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”*, son observables muchos casos²¹ en que la militancia partidista es determinante no solo para el ingreso sino en general para la gestión del talento en las diversas agencias estatales, no siendo fácil generar una ruptura con una senda patrimonialista y clientelista que caracteriza el empleo público en Colombia.

6.1.3 La corrupción en la administración pública

El fenómeno de la corrupción es, para los entrevistados, un flagelo que está presente en todos los países afectando la estabilidad de sus sistemas políticos y de sus instituciones, lesionando sus economías y la moral de sus sociedades, fenómeno del cual no escapa la carrera administrativa.

Los entrevistados consideran que no solo hay conductas corruptas relacionadas con el ingreso, la permanencia o el retiro de los empleados, sino que también estos, se desvían del cumplimiento de las funciones naturales del cargo público para atender intereses

²¹ Es una aseveración reiterada prácticamente por la totalidad de los entrevistados.

privados (familia, círculo de amigos, entre otros), obtener ganancias pecuniarias o posición social, o aún más grave, concibe su trabajo como un negocio cuyos ingresos busca maximizar. Ha sido frecuente también hacer prevalecer los intereses familiares en la administración pública, configurándose el fenómeno del nepotismo, a través del cual se enquistan en la Administración determinadas familias configurando muy definidas élites administrativas.

Para los entrevistados, estas conductas tienen su origen en la función pública en la negligencia y la debilidad de los sistemas de planeación y control de la carrera administrativa, además de la poca independencia de los órganos encargados de su vigilancia y control.

Así por ejemplo, los perfiles no se definen previamente atendiendo a los direccionamientos estratégicos de la entidad, sino de acuerdo a las características de la persona que se desea nombrar; la convocatoria no se difunde amplia y abiertamente sino que se cumple solamente con el formalismo buscando atraer no el mayor número de aspirantes, como lo recomienda la literatura especializada sobre el tema, sino por el contrario el menor número posible; las pruebas que se aplican no son elaboradas por entidades independientes y autónomas, gozando de cuestionados márgenes de seguridad; las entrevistas buscan imponer el candidato de nominador, no suelen estar estructuradas previamente y no se cuenta con mecanismos que permitan controvertir sus resultados; la evaluación del desempeño es demasiado subjetiva, orientada a medir más lealtades político-partidistas o personales que indicadores de gestión; y por supuesto, para buen número de los entrevistados, las causales del retiro del servicio evidencian una inadecuada utilización que permite despedir buenos funcionarios y mantener los incompetentes.

Es claro que estas acciones contradicen los principios rectores de la carrera administrativa, pero lo que es más grave aún, reducen la calidad de los bienes y servicios prestados por las entidades públicas, estimulando a los ciudadanos para que ofrezcan dinero a cambio de ellos y a los funcionarios para que se involucren en ese tipo de componendas, circunstancia que resulta explicable si se tiene en cuenta que usualmente el empleado vinculado a la administración pública en virtud de relaciones clientelares, difícilmente adquiere un compromiso frente a los objetivos de la entidad, y

por tanto a la satisfacción de la ciudadanía, hecho que se torna más grave cuando además carece de la preparación o de la idoneidad requerida para el ejercicio de las funciones públicas.

Adicionalmente, la alta discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios públicos, fundamentada en una cadena de actividades administrativas que terminan dispersando la responsabilidad de los mismos, hacen difícil el establecimiento de los efectos de las acciones corruptas y obstaculizan, de esta forma, la imposición de sanciones justas y oportunas, como se evidencia en la elaboración de las convocatorias, en el diseño de las pruebas o en la realización de las entrevistas.

El sistema de compensaciones para los empleados de carrera debe también mejorarse ya que está demostrado que la existencia de bajos salarios públicos se constituye en un estímulo o invitación a incursionar y mantenerse en actividades corruptas en contra de los intereses de la institución para la que se trabaja, porque debido a esta deficiente remuneración el funcionario tiende a buscar beneficios económicos extras (*rent seeking*) conseguidos por medio del abuso discrecional dentro de su actividad laboral, facilitado por la baja probabilidad de ser descubierto, y por la ineficiencia en la aplicación de los castigos y sanciones. El tráfico que se da con las pruebas de selección y en general la venta de “servicios” en los procesos incorporados en la carrera administrativa, han constituido tradicionalmente fuentes tradicionales de ingresos para funcionarios públicos proclives a estas conductas.

Finalmente, y de acuerdo a lo planteado por Gallón Gómez (2000: 6) “...la burocracia clientelista, entendida ésta por la sistemática sustitución de empleados públicos elegidos meritocráticamente por otros escogidos clientelariamente, como un elemento que degenera los principios de las burocracias estructuradas, permite una tolerancia que puede justificar la perpetuación de los empleados públicos (probablemente corruptos) en sus cargos y contribuye a la creación de una burocracia desorganizada, que por obvias razones, propicia la corrupción”, situación que se tiende a generalizar debido a la baja sanción moral.

6.1.4 El dualismo política-administración

Weber fue pionero en señalar la problemática de la desintegración entre política y administración en la perspectiva del Estado moderno. Según su argumentación, el surgimiento del Estado burocrático implicaría la renuncia a las responsabilidades por parte del liderazgo político y la usurpación de las funciones políticas por parte de los administradores. La cuestión que subyace en esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad.

“La desintegración entre política y administración se verifica, en primer lugar, porque la práctica de la política burocrática no descansa exclusivamente en los atributos estructurales de la mecánica democrático-representativa, sino en el creciente predominio decisorio de la burocracia inserta en este contexto. En segundo lugar, porque tampoco la politización de la administración es el resultado de nuevos criterios de relevancia asimilados y procesados por la burocracia pública conforme a un patrón de racionalidad práctica y valorativa, sino el resultado de un proceso en el que la acción estatal típica del Estado de Derecho, condicionada a sus procesos e imperativos racional-legales, puede tornarse cada vez menos confiable al asimilar criterios de evaluación de mercado. Política y administración, o sistema político-representativo y agencias de gobierno, en tanto espacios institucionales, o compiten más que lo que cooperan, o la cooperación no responde a una racionalidad social. El aislamiento burocrático, el clientelismo y la negociación fisiológica son patrones de relación política-administración” (Falcao, 1997: 8-9).

“Política y Administración son en muchas ocasiones aspectos difíciles de segregar, pero un funcionariado profesional aseguraría mayor homogeneidad en el cumplimiento de los fines del Estado, lo que no tiene nada que ver con la neutralidad política del personal, aspecto en el que es muy difícil creer. Pero sí puede creerse, contrariamente, que un funcionariado profesional se inclina menos a una «ejecución selectiva de la ley» o a la observancia de un «principio de legalidad selectivo» que anteponga los intereses más partidistas a los más generales; bien sea a instancia de partido o a instancias de particulares, el funcionariado profesional se muestra más reacio a aplicar la norma en contra de su letra, o en contra de su sentido” (Montoro, 1995: 7).

“...A partir del significado de burocracia en Weber, una burocracia weberiana tendría como atributo principal y necesario el carácter dicotomizante entre política y administración, entre racionalidad instrumental y racionalidad política. En esta perspectiva, la superación de la crisis de la administración pública a través de una alternativa pretendidamente post-burocrática se restringe a la modernización de las formas burocráticas en tanto burocracia, no se establece una relación, como sería recomendable, con el ecuacionamiento dialéctico de la cuestión, como es la búsqueda de paradigmas de administración pública que integren la racionalidad política y la racionalidad instrumental en una racionalidad superior. En esta misma situación se encuentran los modelos de administración pública de la llamada "revolución gerencial". No hay duda de que estos modelos, en la medida en que tiendan a readecuarse al carácter del Estado social, representan una crítica necesaria a la "gerencialidad" de la burocracia. Por otra parte, en la medida en que reivindican una condición post-burocrática, estos modelos enmascaran muchas veces su potencial dicotomizante entre política y administración” (Falcao, 1997: 9-10).

6.1.5 Falta de voluntad política

Según los entrevistados, en todo el desarrollo histórico de la carrera administrativa ha sido recurrente el bajo compromiso político, esencialmente de los miembros del Congreso de la República, para hacer efectivo el proceso de profesionalización de la función pública, es decir, que para el congresista resulta de mayor interés personal y electoral fortalecer su red clientelista, antes que propender por la tecnificación de los cuerpos burocráticos que integran las diferencias agencias gubernamentales.

Por ello, aunque el Congreso ha expedido diversas normas de carrera, ha sido claro en manifestar su oposición a la vigencia efectiva de las mismas, contemplando diversos mecanismos que se han vuelto de uso ordinario, como las denominadas plantas paralelas, que responden más adecuadamente a sus intereses clientelistas, ya que para muchos el empleado de carrera se ha olvidado de su jefe político y en la mayoría de los casos deja de contribuir a los objetivos electorales.

Desde la primera ley de carrera (Ley 165 de 1938) se adoptó la costumbre de la no aplicación efectiva por “...*falta de voluntad política gubernamental y por la profunda injerencia del clientelismo y del espíritu corporativista de partidos y movimientos políticos que han encontrado, en la burocracia estatal, una fuente prebendaria y un objeto de corrupción*” (González, 2004: 32).

6.2 Aspectos de carácter normativo

6.2.1 Ausencia estructural de un sistema de carrera

Este resulta un punto crucial propuesto en las entrevistas por uno de los participantes quien considera que simplemente en Colombia no se puede hablar en manera alguna de la existencia de un sistema de carrera ya que la forma como se ha concebido en las diversas normas que la han regulado, impiden su esencia y característica: la movilidad.

Resulta absurdo que las normas en Colombia sigan privilegiado la estabilidad del funcionario en un empleo y no el ofrecimiento de posibilidades reales para que haga carrera, es decir, para que ascienda en virtud de sus méritos, hasta llegar a la cúpula de la administración. Se señala como en la carrera militar el cadete sabe desde que ingresa a la escuela de formación que su meta en la carrera es ser general, propósito que supone ir ascendiendo gradualmente desde el grado de subteniente. Lo irónico y absurdo en la carrera administrativa es que se ingresa a un empleo y no hay carrera; en el mejor de los casos lo que se garantiza es que si se mantiene un adecuado rendimiento y comportamiento laboral, el empleado podrá hasta pensionarse en el ejercicio de ese empleo, es decir, no hay carrera alguna, es una ficción.

Esta es una situación mucho más distorsionada de lo que supone un sistema de carrera ya que ésta práctica refuerza, ahora por parte del empleado, el patrimonialismo de los cargos públicos: una vez superado el concurso, el ganador asume y se comporta como el propietario del cargo, acción muy diferente a los verdaderos sistemas de carrera donde quien ingresa a un empleo sabe que estará allí muy temporalmente y que éste es sólo un escaño en su propósito de conquistar las más altas dignidades de los destinos públicos, lo que supone formación adicional y alto rendimiento laboral.

Se resalta como la finalidad de las escuelas de formación es preparar el personal que va ingresando a conformar los cuadros administrativos, no obstante, en Colombia aunque desde 1958 se creó la Escuela Superior de Administración Pública, nunca se ha permitido que quienes allí se forman ingresen a los empleos de base de la carrera, porque como se indica no existe esa pirámide de empleos que permita hacer efectiva la carrera. En la carrera militar sonaría absurdo que alguien ingrese a la Escuela Militar y luego las fuerzas armadas no le permitan ingresar a la carrera; su concurso lo hizo cuando fue superando todas las pruebas de su formación y por ello, una vez se gradúa, se incorpora automáticamente a la carrera militar.

Así las cosas, las fallas estructurales son protuberantes y han generado en la ciudadanía una ficción que no existe en la realidad.

6.2.2 Incorporaciones Extraordinarias

En el análisis constitucional que se realizó, se encuentran en diferentes sentencias de la Corte Constitucional, la crítica que en materia de carrera administrativa se ha realizado a las normas que permiten las incorporaciones extraordinarias (ingreso automático), por considerarlas contrarias al artículo 125 y 209 de la Constitución de 1991, al derecho a la igualdad, al cumplimiento de principios y fines del Estado (igualdad, la eficacia y la celeridad) y, finalmente al mérito y capacidad, como pilares de la carrera administrativa.

Precisamente, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-030 de 1997 declaró inexecutable los artículos 5²² y 6 de la Ley 61 de 1987²³ y 22²⁴ de la Ley 27 de 1992²⁵, por

²² “Artículo 5. Al entrar en vigencia esta ley, los empleados que estén desempeñando un cargo de carrera sin que se encuentren inscritos en la misma, deberán acreditar, dentro del año inmediatamente siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados para sus respectivos empleos en el manual de requisitos expedido por el Gobierno Nacional o en los Decretos que establezcan equivalencias de dichos requisitos, según el caso. Acreditados tales requisitos o sus equivalencias tendrán derecho a solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la Carrera Administrativa.

“ Si el cargo que se desempeña no estuviera incluido en el manual de requisitos, el período se extenderá por seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que el Gobierno lo incluya, para lo cual éste tendrá un término de doce (12) meses a partir de la fecha de promulgación de la presente ley”.

“Artículo 6. Los empleados que no acrediten poseer los requisitos para el desempeño del cargo, dentro de los términos señalados en el artículo anterior, quedarán como de libre nombramiento y remoción, pero si continúan al servicio del mismo organismo sin solución de continuidad podrán

considerar que “...las normas acusadas desconocen el mandato general del artículo 125 de la Constitución, y los principios de igualdad y eficacia que deben regir la administración pública” y porque “...**no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera.** Por esa razón, ha declarado inexecutable normas que permitían el ingreso a la carrera, en distintos organismos, sin mediar un proceso de selección, tales como la Aeronáutica Civil (sentencia C-317 de 1995), la rama judicial (sentencia C-037 de 1996) y el escalafón docente” (Sentencia C-562 de 1996)”. (Sentencia C-030/97: 6).

Así mismo, la Procuraduría General de Nación, mediante concepto N° 1048 de 1996, solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable los artículos antes mencionados. “Después de un breve análisis sobre el concepto de carrera administrativa, los propósitos que tuvo el Constituyente para exigir como regla general este sistema de administración de personal en la administración pública, y el concurso público como su eje central, el representante del Ministerio Público afirma que el legislador no puede establecer excepciones a los mecanismos que ha establecido la Constitución, para el ingreso a la

solicitar su inscripción en la carrera cuando demuestren poseer los requisitos para el cargo que están desempeñando en el momento que acrediten dicho cumplimiento”.

“Sin embargo, los empleados que tengan cinco o más años de servicio a la entidad, tendrán derecho a solicitar su inscripción en la carrera siempre que para el ejercicio de las funciones del empleo que desempeñan no se exija título profesional correspondiente a una carrera reglamentaria.”

²³ Norma aplicable a los empleos del nivel nacional.

²⁴ “Artículo 22. De los requisitos para los empleados del nivel territorial. Al entrar en vigencia esta ley, los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en el decreto 583 de 1984, ley 61 de 1987 y Decreto Reglamentario 573 de 1988”.

“Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado, quedarán de libre nombramiento y remoción. No obstante, si tales empleados continúan al servicio de la Entidad u organismo, podrán solicitar su inscripción cuando lleguen a poseer los requisitos del cargo y los acrediten en debida forma”.

“Parágrafo. Las Entidades a que se refiere esta Ley, deberán organizar programas de capacitación y perfeccionamiento, susceptibles de ser considerados como compensación de requisitos, de conformidad con los reglamentos que expida el Gobierno Nacional, salvo los cargos que requieran título profesional. Para este efecto se podrá contar con la asesoría de la Escuela Superior de Administración Pública”.

²⁵ Primera norma que amplió la cobertura del sistema ordinario de carrera, incorporando a las entidades del nivel territorial.

carrera administrativa, pues ello no sólo la desnaturaliza, sino que contradice el principio de la igualdad.

Por tanto, las normas acusadas desconocen la Constitución, al establecer una incorporación automática a la carrera administrativa, que deja de lado el uso de un mecanismo como el concurso público” (Sentencia C-030/97: 3).

6.2.3 Los ganadores en los concursos de carrera no son nombrados

Otro de los factores que han impedido que la carrera administrativa se convierta en un sistema técnico, hace referencia a la mala interpretación de las normas de carrera por parte del nominador de la entidad, al ser contrarias al mandato constitucional, al no nombrar a quien obtuvo el primer puesto (listado de elegibles) después de realizar el concurso público de mérito.

Lo anterior se puede constatar en el artículo 4²⁶ y 9²⁷ del Decreto 1222 DE 1993, el cual reglamenta los numerales 3 y 4 del artículo 29²⁸ de la Ley 27 de 1992, y que establecía la expresión **"la conformación de lista de elegibles"**. Dicha frase permitía a los nominadores de las entidades considerar como ganador del concurso al segundo o

²⁶ “Artículo 4. El proceso de selección o concurso comprende la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas o instrumentos de selección, la conformación de lista de elegibles y el período de prueba”.

²⁷ “Artículo 9. Con base en los resultados del concurso el jefe del organismo elaborará la lista de elegibles, con los candidatos aprobados y en riguroso orden de mérito; dicha lista tendrá vigencia hasta de un (1) año para los empleos objeto del concurso. La provisión del empleo deberá hacerse con una de las personas que se encuentre entre los tres primeros puestos de la lista de elegibles. Efectuado uno o más nombramientos, los puestos se suplirán con los nombres de las personas que sigan en orden descendente”.

²⁸ “Artículo 29. De las facultades extraordinarias al Presidente de la República. De conformidad con el numeral 10o. del artículo 150 de la Constitución Política revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la promulgación de la presente ley, para:

(...)3. Expedir las normas que establezcan los requisitos pertinentes para el ingreso a la carrera administrativa de acuerdo con lo establecido en el inciso 3. del artículo 19.

4. Expedir las normas que definan los procedimientos para los concursos, las evaluaciones y calificaciones que deban surtir en la carrera administrativa. Para los efectos de estas facultades se contará con la asesoría de dos (2) senadores y dos representantes de las comisiones séptimas y primera de Cámara y Senado, designados por las mesas directivas de dichas comisiones.”

tercero de la lista de elegibles, seguramente porque primaron intereses clientelista en tal decisión.

“La Corte concluye que la expresión acusada sólo es exequible si la lista de elegibles se estructura en estricto orden de méritos de conformidad con los resultados del concurso y si la designación recae, en consecuencia, en el aspirante que haya ocupado el primer puesto. Desde luego, efectuado uno o más nombramientos, los puestos se suplirán con los nombres de las personas que sigan en riguroso orden descendente” (Sentencia No. C-041/95: 1).

Además considera que *“Prescindir del riguroso orden de mérito deducible del concurso público una vez verificado, equivale a quebrantar unilateralmente sus bases. Establecer un concurso público y señalar un procedimiento que termina por no atribuir al vencedor el cargo o plaza objeto del mismo, elimina su esencia y lo despoja de estímulo. Si en verdad se anuncia por el Estado que un empleo se va a nombrar por concurso y, en últimas se designa al tercero o al segundo mejores aspirantes, pero no al primero, se defrauda la confianza de éste aspirante inducida en virtud de la convocatoria y, de este modo, igualmente, se asalta la buena fe de todos los restantes aspirantes que en teoría han emulado y se han presentado al concurso con miras a ser los primeros y así obtener en justa lid el premio a su mérito - socialmente comprobado -, representado en este caso, por el consecuente nombramiento con apego al resultado objetivo del concurso. Si, en estas condiciones, el nombramiento recae en quien no es el primero en orden de méritos, ello será así en virtud de la libre voluntad del nominador que habrá transformado el sistema de vinculación a la función pública establecido en la Constitución y la ley, asignándole en la práctica al empleo objeto de concurso el carácter de empleo de libre nombramiento y remoción. La situación descrita viola abiertamente los principios de la justicia y de la buena fe”* (Sentencia No. C-041/95: 1).

Por lo anterior, la Corte Constitucional decidió que la expresión *“la conformación de lista de elegibles”* debía interpretarse conforme a la sentencia C-040²⁹ de 1995, en donde el

²⁹ Mediante esta sentencia la Corte decidió *“declarar EXEQUIBLE el artículo 9 del Decreto 1222 de 1993, excepto el aparte que dice: ...La provisión del empleo deberá hacerse con una de las*

ganador del concurso deberá ser el nominado y que efectuado uno o más nombramientos, los puestos se suplirán de acuerdo con las personas que sigan en estricto orden descendente.

6.2.4 La supresión de empleos o cambio en las características del empleo

Otra Figura utilizada por el nominador de la entidad para no nombrar al primero de la lista de elegibles, es realizar al interior de la entidad una reforma administrativa que permita que el empleo en vacancia sea suprimido o modificado en la planta global y realizando un cambio de los requisitos mínimos (títulos, experiencia, competencias).

Sin embargo, desde la expedición de la Ley 443 de 1998 se ha tratado de limitar esta facultad, al establecer el legislador la obligación que tienen las diferentes entidades gubernamentales de realizar los estudios técnicos requeridos, que sirven de justificación para cualquier modificación de las plantas de personal. Estudio que fue inicialmente requerido por el Departamento Administrativo de la Función Pública ya que a esta entidad le corresponde rendir un concepto previo sobre la adopción o modificación de la planta de personal de las entidades gubernamentales.

6.2.5 Confusión entre el funcionario y el empleado público

Para varios de los entrevistados, el régimen de carrera administrativa colombiano no ha diferenciado con exactitud entre el funcionario y el empleado público, sino que por el contrario, se refiere indistintamente a empleados públicos para agrupar estas dos especies que la literatura sobre el tema diferencia. Entiéndase que no es lo mismo el ejercicio de autoridad por parte del funcionario (que supone una función de naturaleza eminentemente política) y el ejercicio de simples funciones asistenciales que caracterizan la actividad del empleado.

Esta situación no ha permitido entonces definir la cobertura de la carrera, que debe limitarse a los empleados, pero además distorsiona los criterios de acceso, permanencia

personas que se encuentre entre los tres primeros puestos de la lista de elegibles..., el cual es INEXEQUIBLE” (Sentencia 040/95).

y retiro de funcionarios y empleados, al mezclar entonces los criterios políticos y de confianza, característicos del vínculo laboral de los funcionarios, con el proceso técnico-administrativo que debe regular el proceso de gestión de personal de los empleados, imponiéndose finalmente, los criterios político partidistas.

Esta falta de precisión, conduce al decir de algunos entrevistados a otro problema de gestión administrativa relacionado con el régimen que ampara a los funcionarios y el que cobija a los empleados. Mientras en la gran mayoría de los países del mundo el régimen de los funcionarios es una regulación típica del derecho administrativo y las normas laborales ordinarias caracterizan la relación laboral con los empleados, en Colombia, tanto los funcionarios como los empleados tienen una regulación de función pública (derecho administrativo), que limita en buena medida los derechos y garantías laborales de los empleados, en particular la vigencia efectiva de la carrera administrativa, al dejarlos a la discrecionalidad de la administración.

6.2.6 Derechos adquiridos por los funcionarios incorporados extraordinariamente

Por culpa del ingreso automático a la carrera administrativa, un gran número de funcionarios ingresaron a ésta sin ser evaluados sus méritos y capacidades, lo cual permitió no sólo el desconocimiento del *“...mandato constitucional, que exige la convocatoria a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la administración pública”* (Sentencia C-030/97: 10).

Cuando la Corte mediante Sentencia C-030/97 declara inexecutable los artículos 5 y 6 de la Ley 61 de 1987 y 22 de la Ley 27 de 1992, por considerarlos inconstitucionales al permitir el ingreso automático a la carrera, también establece en su artículo segundo que *“Esta sentencia sólo surtirá efectos hacia el futuro, a partir de su notificación. Por tanto, los empleados que en virtud de las normas declaradas inexecutables, hayan sido inscritos en la carrera administrativa, seguirán perteneciendo a ella”*, situación que legalizó los derechos adquiridos de varios funcionarios que sin mediar concurso se encontraban inscritos en el sistema de carrera.

“A los empleados que accedieron a la carrera administrativa con fundamento en las normas que serán declaradas inexecutable, no pueden desconocérseles los derechos que en virtud de ellas adquirieron. Es decir, quienes lograron obtener su inscripción en carrera administrativa, mantendrán esa situación, a pesar de esta declaración de inexecutable. Si bien no se agotó un proceso de selección adecuado, estos empleados, que al entrar en vigencia las normas acusadas, una vez cumplidos los requisitos allí señalados, fueron inscritos en carrera, adquirieron unos derechos que no pueden ser desconocidos por este fallo. Derechos como el de permanecer en la carrera, a pesar de que su ingreso a ella no cumplió todos los requisitos para el efecto” (Sentencia C-030/97: 10).

6.3 Factores económico administrativo

Desde la crisis económica de mediados de los años setenta del siglo XX, se asumió un proceso de crítica al Estado Interventor, asumiendo que los grandes desequilibrios del Estado y la recesión de la economía tenían como eje central de su explicación a la ineficiente gestión del Estado que se encontraba obstruyendo las dinámicas del mercado, por ello, la mayor parte de la literatura de ésta época, no sólo censura este rol del Estado, sino que exige su reducción tanto en términos de las áreas de intervención, como del número de entidades y de la planta de personal que las integra, además, por supuesto de la reducción por esta vía del gasto público, políticas éstas que afectarán considerablemente el empleo público, y en particular, los sistemas de carrera administrativa.

6.3.1 Rigidez en la gestión

La rigidez en las condiciones para la prestación de servicios (horarios, traslados, comisiones, etc.) ha inflexibilizado la gestión de la carrera administrativa, deslegitimando entonces su eficacia toda vez que se da prioridad a los formalismos procesales y no a los cometidos sustanciales que le corresponden atender al Estado a través de la diligente acción del empleado público. La Ley al restringir en exceso las potestades administrativas de gestión, para evitar abusos de las autoridades administrativas, logró en la práctica un sistema de coadministración de los recursos humanos imperfecto y conflictivo, que petrificó a los gerentes públicos en materia de recursos humanos

limitándolos a simples formalismos, lejos del compromiso de generar una gestión del talento humano, basada en la gestión del conocimiento como generador de desarrollo.

6.3.2 Proliferación de *carreras*

Para la mayoría de entrevistados, la existencia de regímenes especiales y específicos de carrera ha ido en desmedro de la carrera administrativa ordinaria ya que por este vía se ha retrocedido en los avances que se habían obtenido. Resaltan como hasta la expedición de la Constitución de 1991, se conformó un órgano autónomo e independiente para la administración y vigilancia de la carrera administrativa, pero se le excluyó de la competencia frente a los sistemas especiales de carrera que son administrados por las mismas entidades, lo que ha estimulado la proliferación de estos regímenes, con el único propósito de evitar la función de la Comisión que ofrece una mayor transparencia.

Mientras en el sistema ordinario de carrera las pruebas de selección son realizadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los sistemas especiales son de competencia también de las mismas entidades que hacen entonces de juez y parte en todos los procesos del concurso. Lo más grave es que en estos sistemas especiales la estabilidad del personal es más limitada e incontrovertible lo que ha venido convirtiendo en la práctica a muchos de estos empleos como de libre nombramiento y remoción.

6.3.3 Requisitos

Por esta vía se está impidiendo la vigencia efectiva de la carrera administrativa ya que para algunos entrevistados resulta evidente que la práctica de imponer requisitos demasiado específicos para empleos que no lo ameritan, se hace no solo con el censurable propósito de limitar el número de aspirantes a los empleos públicos, sino que también desdibujan los principios democráticos que inspiran la función pública y que buscan hacer efectivo el derecho de cualquier ciudadano para acceder a los empleos públicos, generándose una élite administrativa cada vez más reducida y aristocrática que concentra el poder público, situación que además deslegitima ante el ciudadano común la existencia de la carrera administrativa.

6.3.4 Evaluación del desempeño

La distorsión de este mecanismo ha sido, al decir de la mayoría de los entrevistados, causa central de la ineficiencia de la carrera administrativa. La inexistencia de acuerdos entre jefes y empleados sobre los compromisos laborales a desarrollar en un determinado período de tiempo; la ausencia de indicadores de gestión; el seguimiento y acompañamiento a la actividad que desarrolla el empleado; la persistencia en único evaluador cuando en buen número de organizaciones se ha implementado hace ya muchos años la evaluación por múltiples actores (clientes); su baja utilización para la adopción de mecanismos correctivos; énfasis en lo sancionatorio y no en lo compensatorio, son entre otros, aspectos llamados a corregirse.

Téngase en cuenta que la dinámica de una carrera administrativa descansa en los resultados de la evaluación del desempeño, de lo contrario, permanecen en la administración personas ineficientes, así como se facilita también la rápida desvinculación de empleados comprometidos con su quehacer laboral, sin olvidar las posibilidades de ascenso, limitadas en todas las ocasiones a los resultados de dichas evaluaciones.

En Colombia, según los entrevistados, persiste aún una evaluación demasiado subjetiva donde priman más como las lealtades personales y no los rendimientos y no los méritos productivos del empleado.

6.3.5 Nuevas prácticas administrativas de la gerencia pública

Los entrevistados, no desconocen tampoco el impacto que para la carrera administrativa ha tenido la asunción acrítica de ciertas prácticas administrativas empresariales enmarcadas todas ellas dentro del concepto de revolución gerencial como reacción a la crisis del Estado y a sus opciones de reforma que desde el punto de vista administrativo han estado enmarcadas dentro del paradigma burocrático.

Con la crisis del Estado que puede definirse como una crisis fiscal, crisis del modo de intervención, crisis de la forma burocrática de la administración pública y como una crisis política (Bresser, 1997), se plantea entonces la necesidad del paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura gerencial.

Este nuevo paradigma denominado la Nueva Gerencia Pública –NGP- implica, para sus promotores, *“...entre otras cosas, incremento de la flexibilidad, desarrollo de la competencia, mayor responsabilidad ante los ciudadanos, mejor gerencia de recursos humanos, uso de la tecnología informática y fortalecimiento de las funciones de dirección”* (Calderón, 2004: 2).

Este enfoque ha sido una respuesta a la consolidación del capitalismo global en busca de una mayor rentabilidad; por ello, se privilegia la posición del cliente/consumidor sobre la del ciudadano; en otras palabras, el Estado acude al mercado como asignador óptimo de recursos, desdibujando así su esencia política como institución articuladora por excelencia de la sociedad, llamado a privilegiar la equidad por encima de la eficiencia, vale decir, la búsqueda de la redistribución del ingreso y de la riqueza como insumos esenciales para la construcción de una sociedad más igualitaria e incluyente. El ser humano es asumido desde este enfoque como un vendedor (fuerza de trabajo) y como un comprador (cliente/consumidor), y no como un ciudadano sujeto de derechos cuya dignidad trasciende del carácter mercantil de las relaciones económicas.

Por esta razón, surge la necesidad de una gestión humana realizada con criterios científicos, como lo manifiesta la Sentencia de la Corte Constitucional al considerar que *“La función Pública solo es posible con un adecuado tamaño del Estado y control burocrático. Nada de lo dicho podría concluirse a cabalidad sin un aparato estatal diseñado dentro de claros criterios de mérito y eficiencia, para lo cual no resulta necesario, su excesivo tamaño ni un frondoso árbol burocrático, sino una planta de personal debidamente capacitada y organizada de forma tal que garantice niveles óptimos de rendimiento”* (C-391 de 1993).

La Constitución determinó como acción indispensable adecuar las instituciones del gobierno para garantizar la atención de las obligaciones del Estado, por lo que la administración Gaviria expidió a finales de 1992, 62 Decretos que afectaron 87 entidades de la rama ejecutiva, a través de los cuales se concretó la denominada modernización del Estado. A través de los Decretos se redefinen las funciones al interior de la administración y otras se trasladan al sector privado. El mandato de la Constitución era explícito, se trataba de adelantar una modernización real del Estado para que ejerciera las funciones que se le asignaron, y para adecuar el ordenamiento institucional al

proceso de descentralización, a la redistribución de competencias y recursos, sin embargo, esta se subordina a los objetivos de la reforma económica y a los criterios definidos en el Plan de Desarrollo.

Así mismo, El Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 – 1998 –Salto Social-, Ley 188 de 1995, afirmará también que *“la descentralización, la participación ciudadana y el mejoramiento continuo de la gestión pública, constituyen una contribución fundamental para la construcción del nuevo ciudadano”*. Seguidamente, establece que *“a través de un sólido sistema de implantación de principios gerenciales en los diferentes sectores de la administración pública, tanto la sociedad civil como el gobierno pueden aprender a mejorar de manera sistemática sus papeles en el desarrollo del país”*. Concluye considerando además que *“con el fin de innovar la prestación de los servicios públicos y pasar de un Estado empleador a un Estado eficiente, se incentivará la participación del sector privado...”*

Igualmente, el artículo 4º de la Ley 508 de 1999, por medio de la cual se adoptó el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz, de la administración Pastrana, se estableció como uno de los programas el de la Modernización del Estado, entendida bajo los siguientes criterios: redefinición del papel estatal; reducción de la duplicidad de funciones, programas y proyectos; racionalización del gasto público; desarrollo del proceso de descentralización; adecuada y eficiente prestación de servicios y cumplimiento de funciones.

El gobierno anterior, mediante una Directiva Presidencial (Presidencia, 2002: 4-5) fijó las bases y los principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización de la administración pública.

Así mismo, de acuerdo con el diagnóstico presentado en el proyecto de Ley para adoptar el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (DNP, 2003), persiste el *“excesivo tamaño del Estado”* y la *“crítica situación de las finanzas públicas”*. Entre los grandes retos para lograr este propósito, se hace énfasis en el rediseño institucional a través del cual se buscará *“...racionalizar el tamaño del Estado, obtener eficiencia y calidad y liberar recursos para reinversión”*.

Además de estos avances normativos, el gobierno anterior diseñó el Programa de Renovación de la Administración Pública que tiene como propósito de acuerdo con el DNP (2005) “... *la creación y consolidación de un Estado gerencial que presupone una gestión transparente e íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano*”; para lo cual se hace necesario una reducción de 40 mil empleos públicos, de los cuales 30 mil corresponden a personal que saldrá jubilado en ese periodo y cuyas vacantes serán eliminadas y 10 mil que serán suprimidos por efecto de la renovación administrativa.

Así mismo, algunos entrevistados consideran que a pesar que en el país se viene adoptando decisiones con base en la nueva gerencia pública, se hace necesario analizar los logros obtenidos y plantear alternativas de gestión sobre la carrera administrativa, sin desechar la opción de implementar un verdadero sistema burocrático al interior de la administración pública, pero corrigiendo efectivamente las distorsiones que actualmente presenta, con el fin de mejorar la efectividad de las prácticas de las administraciones públicas.

Finalmente, hay autores que consideran que han existido serias restricciones para implementar una tecnificación de la Administración como “...*la ignorancia administrativa, la rutina y cierto número de intereses particulares*” (Fayol, 1961: 154). Otros autores reconocen otros obstáculos para implementar estas reformas en el sector público, debido a factores de carácter económico, político, psicológico y finalmente algunos de carácter social (Duhalt, 1972).

6.3.6 Flexibilidad laboral

Las organizaciones gubernamentales están operando en entornos cada vez más cambiantes, aunque no tan dinámicos como en las empresas; sin embargo, por la necesidad de adaptación a sus nuevas necesidades, las mismas se ven obligadas a reconsiderar ciertos elementos de rigidez (Longo, 2001). Desde esta perspectiva, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– (1990:122), refiere que la *flexibilización* es “*el conjunto de medios destinados a mejorar la eficiencia de las organizaciones y su capacidad de adaptación a las variaciones del contexto en que ella*

actúa. Implica el abandono de métodos universalistas a favor de una actividad orientada hacia resultados junto a métodos de gestión, recursos humanos y financieros basados en la descentralización de responsabilidades y en la adaptación del contexto”.

Según Saravia (1997: 2), la flexibilidad implica una serie de atributos entre los que se encuentra la *flexibilidad numérica o externa*, o sea la “*libertad de los empleadores de modificar sus efectivos de personal y de contratar trabajadores a título temporario o a tiempo parcial*”. Igualmente contempla la *Flexibilidad del tiempo de trabajo* de la jornada laboral; la *Flexibilidad funcional*, la que hace referencia a la “*no fragmentación, no división de la mano de obra y gran movilidad interna*”; la *Flexibilidad de la remuneración*; y finalmente, la *Flexibilidad de la gestión* que consiste en la “*adopción de técnicas que permiten el uso más eficiente de los recursos materiales, financieros, tecnológicos y de información para alcanzar los objetivos organizacionales en forma competitiva*”.

En Colombia, el papel histórico del sector público como empleador y como contribuyente importante al desarrollo de las clases medias ha disminuido ostensiblemente desde el decenio de 1990. Este fenómeno es importante, ya que se trata de un sector que se ha caracterizado por su gran rigidez. Con esta situación, ocurrió un traspaso obligado de mano de obra del sector público al sector privado. Fue también, una consecuencia de la disciplina fiscal adoptada por los últimos gobiernos, notable componente de la política de estabilización, tendiente a la reducción del déficit fiscal recortando el gasto público.

Además de los cambios que han venido ocurriendo en el mercado laboral colombiano y que afectan también el régimen del empleo público y de los empleados oficiales, existen ciertas decisiones constitucionales y legislativas orientadas a la *flexibilización* laboral en la función pública.

Así por ejemplo, en cuanto a la clasificación de los empleos, si bien es cierto que se mantiene la regla general, de empleos de carrera, que muchos asumen como de gran rigidez, la misma Constitución establece excepciones como los empleos de libre nombramiento y remoción, los de elección popular, los de trabajador oficial, dejando además al legislador la posibilidad de establecer nuevos criterios para clasificar los empleos públicos, situación que flexibiliza la gestión del empleo público; puede afirmarse

además que a partir de la Ley 909 de 2004, el país avanza hacia un sistema de empleo público más que de carrera administrativa.

Igualmente, en la actualidad se aprecia una tendencia a la reducción de los niveles jerárquicos para hacer más flexible la gestión del empleo público. Así por ejemplo, en la entidades de carácter nacional, los niveles administrativo y operativo fueron fusionados en 1998 en el nuevo nivel asistencial, fecha desde la que se vienen observando medidas para evitar también la presencia de empleos del nivel ejecutivo en las correspondientes plantas de personal, empleos que se vienen asimilando al nivel profesional, o en ocasiones a los niveles asesor y directivo (Hernández, 2004).

El legislador ha generado también un nuevo criterio de clasificación de empleos con el que se pretende también una mayor flexibilidad en la gestión de los mismos, conocido como clasificación según la jornada laboral. Así, a más del criterio tradicional de empleos de tiempo completo, el legislador establece la posibilidad de crear empleos de medio tiempo o de tiempo parcial de manera independiente a la forma de vinculación con el Estado. Como se observará, se flexibiliza entonces el criterio que se había vuelto tradicional de tener en la administración pública solamente empleos de tiempo completo.

En cuanto al sistema de nomenclatura de los empleos, conformado por la denominación del cargo y por un código numérico, debe advertirse que esta atribución sigue radicada en cabeza del Congreso, no obstante la remuneración no hace parte de la nomenclatura y clasificación de los empleos, como si lo establecían disposiciones anteriores, atribución que ahora corresponde al gobierno, lo que flexibiliza entonces en manos del ejecutivo los aspectos relacionados con la remuneración teniendo solamente como fundamento la ley 4 de 1993 que se constituye en la ley marco o cuadro de salarios para los empleados oficiales.

Otro cambio significativo que refleja las nuevas concepciones de la gerencia pública se ve inmerso en la exigencia de las competencias laborales para el ejercicio de los empleos, además de los criterios tradicionales de funciones y requisitos mínimos, aspecto incorporado en la gestión empresarial hace ya muchos años y que es ahora implementado en las organizaciones gubernamentales.

Igualmente, de un sistema normativo que radicaba en el congreso la definición de requisitos para cada uno de los empleos que integran la administración, se ha pasado a un método más flexible a través del cual el legislador ha definido solamente los requisitos mínimos y máximos que deben acreditarse para ejercer empleos de un determinado nivel jerárquico. Quiere decir esto, que el gobierno cuenta con una amplia flexibilidad para definir los requisitos de los empleos teniendo como fundamento solamente los mínimos y máximos adoptados por el legislador. Para el caso del nivel territorial, el decreto ley 1569 de 1998 señala también los requisitos generales de los empleos, los cuales se fijan en consideración al nivel jerárquico y a la categoría del municipio pero sin establecer requisitos mínimos y máximos como si lo hace para el nivel nacional.

Otra demostración de flexibilidad se encuentra en la adopción de las equivalencias y en la compensación de requisitos para el ejercicio de los empleados. La equivalencia constituye un mecanismo que posibilita que un determinado requisito pueda ser reemplazado por otro al que, sin ser igual le ha asignado el mismo valor. Igualmente, la ley contempla un mecanismo para proveer, en caso excepcionales, empleos de libre nombramiento y remoción con candidatos que no reúnan los requisitos señalados para desempeñarlos, pero que por su experiencia se considere la compensación de aquellos (Hernández, 2004).

En cuanto hace a los manuales de funciones se ha recomendado no estructurarlos a partir de las tareas específicas, sino de la participación que cada uno de los empleos tiene en los procesos misionales, de apoyo o transversales que se cumplen en cada entidad, privilegiando entonces los resultados. Este hecho, revela también la crítica que se hace al modelo burocrático que estructura las funciones a partir de la relación minuciosa de las tareas que deben de ser atendidas por los empleados, generando entonces una mayor inflexibilidad.

Ahora bien, aunque la remuneración se fija para los empleos de manera independiente al rendimiento del empleado, según la concepción clásica burocrática, este criterio ha venido cediendo espacio a nuevos otros que buscan incorporar factores de productividad grupal e individual, buscando de esta manera no sólo incentivar la competencia, sino flexibilizar la remuneración de acuerdo a las condiciones económicas de mercado.

Otro criterio de flexibilidad laboral es el relacionado con las plantas de personal al darse el paso de las plantas orgánicas o estructurales a las plantas globales de empleos. En las primeras, los empleos eran creados teniendo en cuenta la estructura orgánica interna de la entidad, de tal manera que ellos pertenecían a la dependencia correspondiente, de tal suerte que la reubicación de funcionarios entre dependencias, exigía entonces modificaciones a la planta de personal; por ello, debido a estas limitaciones, se fueron incorporando progresivamente las plantas globales, en la cuales los empleos no están distribuidos por dependencias, sino que pertenecen a la entidad, lo que hace más flexible atender la necesidades de la institución, dependiendo de sus programas y proyectos, sin tener que modificar en forma permanente su planta de personal para atender esta dinámica administrativa (Hernández, 2004).

Es importante observar también la finalidad que el constituyente de 1991 le asignó al empleo público al establecer que tiene como propósito satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. El propósito ya no consiste en satisfacer las necesidades permanentes de la administración tal y como se disponía en normas anteriores, sino que ahora los empleados oficiales deben asumir el compromiso de ser servidores públicos encargados de cumplir con los fines esenciales del Estado, este hecho desarrolla también el mandato constitucional de la primacía de lo sustancial sobre lo procesal.

Las organizaciones gubernamentales no son tampoco ajenas a mecanismos de tercerización, típicos de la empresa privada como el outsourcing, que le han permitido la reducción de empleos en las funciones asistenciales, por la suscripción de contratos de servicios no mediados por una relación laboral.

La flexibilidad laboral se aprecia también en un mecanismo como el de la evaluación de desempeño mediante el cual el desarrollo normativo ha venido facilitando la remoción de aquellos empleados que tengan un rendimiento laboral insatisfactorio. Así, de tres evaluaciones consecutivas insatisfactorias el legislador paso a la exigencia de dos y finalmente, como se ha dicho, hoy es suficiente una sola evaluación insatisfactoria para proceder a la remoción del funcionario. La ley quiso ir más allá en esta flexibilidad y estableció en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, como una causal de retiro del servicio

de los empleados de carrera las razones de buen servicio, figura que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por existir otros mecanismos ordinarios que le permiten a la administración corregir esta circunstancia ya sea a través de la evaluación de desempeño o del proceso disciplinario.

También, cuando el comportamiento del servidor público resulta violatorio de los deberes, derechos, prohibiciones, régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la ley ha venido haciendo más expedito el trámite para adelantar los respectivos procesos disciplinarios, además de tipificar nuevos conductos como faltas disciplinarias y de contemplar la gran mayoría de ellas como faltas gravísimas y graves lo que conlleva a la suspensión o destitución de los funcionarios en una forma más ágil tal como lo anuncia actualmente la Ley 734 de 2002 , conocida como el código único disciplinario.

Finalmente, ha sido amplia también la posibilidad que la Constitución y la ley le dan a los particulares para asumir en forma permanente o transitoria determinadas funciones públicas, lo que constituye también una gran flexibilidad para atender determinados cometidos estatales que eran tradicionalmente del resorte exclusivo de entidades y empleados oficiales, además de la adopción por parte de las organizaciones gubernamentales de técnicas empresariales clásicamente privadas como reingeniería, justo a tiempo, calidad total, referenciamiento o gerencia estratégica, etc., lo que demuestra también la asunción acrítica de estas formas de gestión a las que de entrada se les reconoce su bondad para flexibilizar la gestión laboral.

7. Conclusiones

La crisis en las relaciones Estado - economía -sociedad, expresadas entre otras manifestaciones, en los cuestionamientos a los sistemas burocráticos de gestión gubernamental, han venido deslegitimando en los países latinoamericanos, el proceso orientado a la construcción de una administración pública profesional, orientada hacia el servicio del ciudadano y ajena a los privilegios, favores, compensaciones, y en general, relaciones clientelares y patrimoniales.

En países como Colombia, ajenos a las instituciones burocráticas, es decir al mérito y a la igualdad, como principios determinantes para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los empleos públicos, herederos de una pesada carga colonial patrimonialista y clientelar, sólo existen unos arreglos normativos, bastante alejados de la práctica cotidiana, identificada con frecuencia con las disfunciones burocráticas.

El modelo burocrático fue un factor decisivo en la consolidación del Estado Moderno, al permitir atender las necesidades de los ciudadanos, evitando con ello, la aparición de los conflictos sociales; así mismo, su aplicación dio origen a un cambio cultural, donde los principios del mérito y la igualdad primaron sobre las prácticas clientelistas y patrimonialistas.

En Colombia se cuenta desde 1938 con una normatividad en materia de carrera administrativa para los diferentes empleos del Estado, pero su aplicación se ha dificultado por falta de voluntad política, el clientelismo, la corrupción y el patrimonialismo existentes en nuestra cultura política.

La crisis del Estado Bienestar permitió el surgimiento del Estado Neoliberal, el cual tiene como respaldo las iniciativas de la gestión privada, que para el caso del contexto inglés hacían referencia al gerencialismo puro, el consumerism y el public service oriented; en cambio las soluciones aplicadas en Estados Unidos, consideraban una visión ortodoxa de la administración pública, un enfoque liberal y un modelo empresarial.

En Colombia, el proceso de modernización administrativa del Estado inició con la adopción del Plan de Desarrollo Económico y Social - La Revolución Pacífica - y con la promulgación de la Constitución Política de 1991.

Dentro de los factores que han impedido que en Colombia se implemente la carrera administrativa como un factor de la gestión del talento humano al servicio del Estado se encuentran: los factores políticos, normativos y económico administrativos.

A. Anexo: Guía de entrevista a profundidad

I. En cuanto a su identificación y trayectoria profesional del Entrevistado

1. Cuál es su profesión y formación académica?
2. Cuál ha sido su vinculación laboral, docente y/o investigativa con el tema de la carrera administrativa?
3. Ha desempeñado Usted algún empleo de carrera? ¿Cómo evalúa esa experiencia desde su expectativa personal y desde los compromisos institucionales?

II. En cuanto a la carrera administrativa

4. Qué entiende por Carrera Administrativa?
5. Cuáles son los elementos esenciales que identifican un sistema de carrera administrativa?
6. Qué ventajas y/o desventajas tienen los sistemas de carrera administrativa para el logro de los cometidos estatales?
7. Qué ventajas y/o desventajas tienen los sistemas de carrera administrativa para el logro de los derechos de los trabajadores?
8. Considera que las actuales dinámicas sociales, económicas y políticas constituyen un obstáculo o por el contrario un incentivo a los sistemas de carrera administrativa?

III. En cuanto a la carrera administrativa en Colombia

9. Según su opinión, en Colombia existe un sistema de carrera administrativa al interior de las organizaciones gubernamentales? ¿Por qué?
10. Considera que el ingreso, permanecía, promoción y retiro a la carrera administrativa en Colombia sigue los principios de igualdad y de mérito? ¿Por qué?
11. Cuales considera Usted son los principales factores socio políticos que limitan y/o favorecen la eficacia de la carrera administrativa en Colombia?

12. Cuales considera Usted son los principales factores normativos que limitan y/o favorecen la eficacia de la carrera administrativa en Colombia?
13. Cuales considera Usted son los principales factores económicos que limitan y/o favorecen la eficacia de la carrera administrativa en Colombia?

IV. En cuanto a la nueva gerencia pública

14. Considera que en Colombia los sistemas de carrera administrativa se encuentran en crisis? ¿Por qué?
15. Qué piensa Usted de las respuestas gerencialista que se han formulado para afrontar la crisis de la administración de lo público?
16. Consolidar el Estado Social de Derecho en Colombia es un objetivo que entre otras exigencias plantea la existencia de un sistema de carrera administrativa? ¿Por qué?
17. Ese objetivo puede alcanzarse igualmente adoptando las prácticas gerencialistas? ¿Por qué?

IV. Recomendaciones

18. Qué sugerencias puede plantear para mejorar la gestión del sistema de talento humano en las entidades gubernamentales?

Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel (2004) Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. Edita Fundación CIDOB edicions. Número 3. Barcelona.

Arellano, David y otros (2000). Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. En: Reforma y Democracia, N° 17, junio 2000.

Assies, Willem (2003). La descentralización en perspectiva. En: Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina: innovando la gestión pública (Colección Ensayos). Editor el Colegio de Michoacán. México. Pp. 13-34

Banco Interamericano de Desarrollo (2002). Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil.

BID (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo – David Rockefeller Center for Latin American Studies – Harvard University.

Bonifacio, José Alberto (1995). La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación, En: Reforma y Democracia. N° 4, julio de 1995.

Bresser Pereira, Luis Carlos (1997). Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No 9. Caracas.

Calderón Hernández, Gregorio (2004). Gerencia del talento humano en el sector público. En: Cuadernos de Administración. Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá. Volumen 17, N° 28.

Camacho Cristian (2002). La actividad contrabandista y el distanciamiento Estado-ciudadano durante la colonia en Venezuela. En: Procesos históricos- revista de historia, arte y ciencias sociales-. Universidad de los Andes (ULA), Escuela de historia. Número 2. Merida, Venezuela

Cárdenas Santa-María, Jorge Hernán (1994). Gerencia pública en Colombia: alternativas de gerencia de recursos humanos en el sector colombiano. Bogotá. Editorial Jurídica. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- (1999). www.clad.org.ve

CLAD – ONU (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad. Caracas.

CLAD (1998). Una nueva gestión pública para América latina. Documentos CLAD. Caracas. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>.

Claire Selltitz; M. Jahoda y otros (1970). Métodos de investigación en las relaciones sociales. Cuarta edición. Madrid. Editorial Rialp.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Informe final: el saneamiento fiscal un compromiso de la sociedad. Bogotá. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Corte Constitucional Sentencia C-195 de 1994

Crozier, Michael (1996). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la

Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

Dávila Ladrón de Guevara, Andrés (1996). Clientelismo y elección popular de alcaldes: dilemas y “sin salidas” en la conformación de un nuevo sistema político. En: Descentralización y Corrupción. Bogotá. Fescol.

Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- (2007). Informe de caracterización del empleo público en Colombia. Bogotá, septiembre de 2007.

Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-. (1998). Cálculos DNP-Umacro.

Departamento Administrativo del Servicio Civil –DASC- (1986). Informe al Congreso - Hechos y Perspectivas 1982-1986-.

Departamento Nacional de Planeación –DNP- (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Hacia un Estado Comunitario, proyecto de Ley 812 de 2003.

Departamento Nacional Planeación –DNP- (1998). Evolución de la planta de personal del sector oficial del orden nacional 1987 – 1997. Bogotá, 17 de noviembre de 1998.

Díaz Uribe, Eduardo (1986). El clientelismo en Colombia. Bogotá. Editorial Ancora.

Dimock, Marshall (1958). Principios y normas de administración. Libretos Mexicanos Unidos. México.

Duhalt Krauss, Miguel (1972). La administración de personal en el sector público. Primera edición. México. Instituto Nacional de Administración Pública.

Falcao Martins, Humberto. (1997) Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No 9. Caracas.

Fayol, Henri (1961). Administración industrial y general. Primera Edición en Español. México. Herrero Hermanos.

Gallón Gómez, Santiago Alejandro y Gómez Portilla Karol (2000). El fenómeno de la corrupción y su influencia en la economía colombiana entre 1960 y 1999. Trabajo presentado en el XV Congreso Nacional y IV Latinoamericano de Estudiantes de Economía realizado en la Universidad Externado de Colombia en la ciudad de Santafé de Bogotá en el mes de septiembre de 2000.

González García, Carlos Emilio (2004). La Carrera Administrativa en la modernización estatal. En Administración y desarrollo. Facultad de Investigaciones –ESAP-. Número 42, segundo semestre de 2004

Guerrero Amparán, Juan Pablo. (2000). Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, septiembre de 2000.

Guerrero Orozco, Omar (2007). Principios de administración pública. Reedición Primera edición, ESAP, Bogotá

Guerrero, Omar (1999). Del Estado gerencial al Estado cívico. Universidad Autónoma del Estado de México –UAEM- Grupo editorial Miguel Angel Porrúa. Primera Edición. México.

Haggard Stephan (1998) La reforma del Estado en América Latina. En Revista reforma y CLAD democracia, Número 11, caracas, Venezuela

Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1995). Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado. En: Revista Desarrollo Económico N° 139, vol. 35, Octubre-Diciembre 1995.

Heredia, Blanca (2002). The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America. Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre 2002.

Hernández, Pedro Alfonso (2004). Bases constitucionales de función pública. Bogotá. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.

Hirsch, Joachim (2005). ¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. En: Revista de Sociología y Política. N° 24, pp. 165-175.

Hirsch, Joachim (1997). Globalization of capital, nation-states and democracy. En: Studies in Political Economy. Volumen 54, pp. 39 - 58.

Hobbes, Thomas (1980). Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. Fondo de Cultura Económica. México.

Huntington, Samuel. (1997) El orden político en las sociedades en cambio. 4ª reimpresión. 1ª Edición. Paidós Ibérica S.A. Buenos Aires

Iacoviello, Mercedes y otros. (2002) El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Iacoviello, Mercedes y Strazza, Luciano (2009) De partidocracias rígidas a meritocráticas flexibles en América Latina. Versión revisada (Octubre 2009) del documento presentado en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, panel "Capital Humano y Calidad Institucional en el Sector Público: viejas sinergias y nuevas alquimias", 27 – 30 de octubre de 2009, Salvador de Bahía Brasil. Bajo reserva de publicación por parte del CLAD hasta Febrero de 2010

Jiménez B, William (2005) Reformas administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades. X congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Santiago de Chile. 18 – 21 de octubre de 2005.

Kelsen, Hans (1974). Compendio de teoría general del Estado. México. Editora Nacional.

Kliksberg, Bernardo (1997). ¿Cómo enfrentar los déficit de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura. En Bernardo Kliksberg (comp.), Pobreza: un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial. Cuarta edición ampliada. Fondo de Cultura Económica. México.

Laski, Harold Joseph (1957). Introducción a la política. Buenos Aires, Argentina. Editorial Siglo Veinte.

Lazzetta, Osvaldo (1997). Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello. En: Desarrollo Económico. Volumen 37, N° 146, Julio/Septiembre. pp. 263-285.

Leal, Francisco y Dávila, Andrés (1991). Clientelismo, el sistema político y su expresión regional. Bogotá. Tercer Mundo Editores – Universidad Nacional de Colombia.

Lennin, Vladimir Ilich (1970). Obras Completas, Tomo XXVII. Segunda Edición. Buenos Aires, Argentina.

Longo, Francisco (1999). Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo. En: Losada, C. (ed.) ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

Longo, Francisco (2001). La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad. Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, celebrada en Washington, 26-27 abril 2001.

Longo, Francisco (2004). Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona. Editorial Piados Iberica.

Longo, Francisco (2004a). Servicio Civil y ética pública. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

Longo, francisco (2007). Gestión pública e integridad. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de Octubre – 02 de Noviembre 2007.

Mann, Michael (2004). La crisis del estado-nación en América latina. En: Desarrollo Económico. Vol. 44, N° 174 , Julio/Septiembre, pp. 179-198.

Martínez Cárdenas, Edgar Enrique (2002). La revolución gerencial en la gestión pública. En: Revista Innovar. No 19, enero-junio. Bogotá. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Martínez Cárdenas, Edgar Enrique y Ramírez Mora, Juan Manuel (2004). Fundamentos de administración pública –del Estado organización al Estado en acción-. Ibagué. Universidad del Tolima, Facultad de Administración de Empresas.

Mascott Sánchez, María de los Ángeles (2003a). Sistemas de servicio civil y sus reformas: revisión comparativa. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. En: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no3/2.pdf>

Mascott Sánchez, María de los Ángeles (2003b). Servicio civil: una comparación internacional. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. En: <http://www.serviciocivil.cl/sites/default/files/documentacionyestudios/serviciocivil.pdf>

Mendoza Saladen, Ericina (1986). Hechos y perspectivas: Informe al Congreso 1982-1986. Bogotá. Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Moe, Terry M. (1990). Political Institutions: the Neglected Side of the Story, Journal of Law, Economics and Organization.

Mohn, Reinhard (2000). El triunfo del factor humano. Barcelona. Editorial Galaxia Gutenberg.

Montalvo Romero, Josefa (2009). Perspectivas del trabajo burocrático En: Letras Jurídicas, revista de los investigadores del centro de estudios sobre derecho, globalización y seguridad. Universidad de Veracruz. Número 19 año 10, enero junio 2009

Montoro Chiner, María Jesús (1995). Para la reforma del empleo público: nueve proposiciones. En: Revista de Administración Pública. Número 136. Enero-abril 1995.

O'Donnell, Guillermo (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. En: Nueva sociedad nro. 128 noviembre- diciembre, pp. 62-87

O'Donnell, Guillermo (2004). Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En: La democracia en América Latina -Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos-. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. Buenos Aires, pp.148-191.

O'Donnell, Guillermo; Lazetta, Osvaldo; Vargas, Jorge (comps.) (2003). Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario: Homo Sapiens/PNUD.

OCDE. (1990) Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique. París, OCDE.

O'Donnell, Guillermo. (1991). Democracia delegativa. Novos estudos CEBRAP, No. 31.

Osborne, David (2003). Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones. Ponencia presentada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003.

Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). La reinención del gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Primera Edición. Barcelona. Ediciones Paidós Ibérica S.A.

Osborne, David. (1998) La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el Gobierno. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica S.A., 1ª edición. 1998.

Oszlak, Oscar (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros: Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.

Oszlak, Oscar. (1997). Estado y sociedad ¿nuevas reglas de juego?" en: Revista CLAD Reforma y Democracia. N° 9, octubre. Caracas, Venezuela.

Pérez Porrúa, Francisco de Paula (1966). Teoría del Estado. Cuarta Edición. México. Editorial Porrúa.

Prats Catalá, Joan (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 11 junio de 1998. Caracas, Venezuela.

Prats Catalá, Joan (2003). Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública. Biblioteca virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. N° 63.

Prats Catalá, Joan (2005). De la burocracia al *management*, del *management* a la gobernanza –las transformaciones de las administraciones públicas en nuestro días- 1ª Edición. Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-. Madrid, España.

Presidencia de la República (2002). Directiva Presidencial N° 10 del 20 de agosto de 2002.

Puentes González, Germán (2004). La carrera administrativa: ¿anhelo o realidad? En: Revista Desafíos N° 11. Bogotá. Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario

Saravia, Enrique (1997). La situación laboral del personal de la administración pública. Santo Domingo, CLAD-PNUD. Serie Documentos Reuniones Internacionales No 1.

Terry, Larry D. (1998) Administrative leadership, Neo - managerialism, and public Management movement. Public Administrative Review, May/June 1998, vol. 58, No. 3.

Uribe, Uribe Rafael (1979). Obras Selectas, Colección Pensadores Políticos Colombianos, Cámara de Representantes. Imprenta Nacional, Bogotá (en la conferencia, sobre los problemas nacionales, leída ante la Unión Nacional de Industriales y Obreros, y ante el Ministro de Instrucción Pública, doctor Pedro María Carreño, el domingo 4 de diciembre de 1910, en el salón de Grados).

Vargas Hernández, José (1999). Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la nueva economía política, la nueva gerencia pública y la nueva política social. En: La Revista Web de la Universidad Francisco Gavidia. Año 002, Número 001, enero/febrero.

Younes, Diego (1998). Derecho administrativo laboral. Octava Edición. Bogotá. Editorial Temis.